ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS248/R
WT/DS249/R
WT/DS251/R
WT/DS252/R
WT/DS253/R
WT/DS254/R
WT/DS258/R
WT/DS259/R
11 de julio de 2003
(03-3480)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DEFINITIVAS SOBRE LAS IMPORTACIONES DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE ACERO

Informes del Grupo Especial

Los informes del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* se distribuyen a todos los Miembros de conformidad con el ESD. Los informes se distribuyen como documentos no reservados a partir del 11 de julio de 2003 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/452). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia pueden presentar una apelación en relación con el informe de un grupo especial, que las apelaciones están limitadas a las cuestiones de derecho abordadas en el informe del Grupo Especial y a las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no se podrán establecer comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación respecto de las cuestiones que el Grupo Especial o el Órgano de Apelación estén examinando.

Nota de la Secretaría:

Los presentes informes del Grupo Especial serán adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar los informes. En caso de recurrirse en apelación contra los informes del Grupo Especial, éstos no serán considerados por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el proceso de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual de los presentes informes del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

En las diferencias WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258 y WT/DS259, como se explica en el párrafo 10.725 de las constataciones del Grupo Especial, el Grupo Especial decidió emitir sus informes como un documento único que constituye ocho informes del Grupo Especial, cada uno de los cuales se refiere a uno de los ocho reclamantes en esta diferencia. El documento está formado por una portada común, una parte expositiva común y un conjunto común de constataciones en relación con las alegaciones de los reclamantes que el Grupo Especial decidió abordar. El presente documento contiene también conclusiones y recomendaciones que, a diferencia de la parte expositiva y las constataciones, están particularizadas para cada reclamante. Concretamente, en las conclusiones y recomendaciones se ha utilizado un número/signatura de documento diferente para cada reclamante (WT/DS248 para las Comunidades Europeas, WT/DS249 para el Japón, WT/DS251 para Corea, WT/DS252 para China, WT/DS253 para Suiza, WT/DS254 para Noruega, WT/DS258 para Nueva Zelandia y WT/DS259 para el Brasil). Además, se ha utilizado una paginación distinta en las conclusiones y recomendaciones con respecto a cada uno de los reclamantes. Por ejemplo, la paginación de las recomendaciones y conclusiones en el caso de las Comunidades Europeas es A-1 a A-4; en el del Japón, B-1 a B-4; en el de Corea, C-1 a C-4; en el de China, D-1 a D-4; en el de Suiza, E-1 a E-4; en el de Noruega, F-1 a F-4; en el de Nueva Zelandia, G-1 a G-4, y en el del Brasil, H-1 a H-4.

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 1
A. ANTECEDENTES FÁCTICOS 1
1. Iniciación de una investigación en materia de salvaguardias por la USITC 1
2. Determinación de la USITC sobre la existencia de daño 2
3. Recomendación de la USITC sobre medidas correctivas 6
4. Solicitud de información complementaria 8
5. Medidas adoptadas por el Comité Técnico de Política Comercial 9
6. Proclamación Presidencial 10
7. Exclusiones referentes a determinados países 13
8. Exclusiones referentes a determinados productos 13

II. ASPECTOS REFERENTES AL PROCEDIMIENTO EN LA OMC 15
A. CONSULTAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 15
B. CONSULTAS CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS 16
C. GRUPO ESPECIAL ÚNICO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 9 DEL ESD 17

III. ALEGACIONES HECHAS POR LOS RECLAMANTES 24
A. COMUNIDADES EUROPEAS 24
B. JAPÓN 25
C. COREA 26
D. CHINA 27
E. SUIZA 29
F. NORUEGA 30
G. NUEVA ZELANDIA 31
H. BRASIL 32

IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS SOLICITADAS POR LOS RECLAMANTES 33
A. COMUNIDADES EUROPEAS 33
B. JAPÓN 35
C. COREA 36
D. CHINA 38
E. SUIZA 39
F. NORUEGA 40
G. NUEVA ZELANDIA 42
H. BRASIL 43

V. REUNIÓN DE ORGANIZACIÓN Y SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES 44

VI. PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL 47

VII. ARGUMENTOS DE LAS PARTES 50
A. SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL ACERO DE LOS ESTADOS UNIDOS 50
1. Evaluación de los reclamantes sobre la rama de producción nacional de acero de los Estados Unidos 50
a) Principales características de la industria del acero de los Estados Unidos 50
b) Historia de la industria del acero de los Estados Unidos 51

c) Evolución de la industria del acero de los Estados Unidos 52
d) Competitividad comparativa de los productores integrados y las miniacerías 56
e) Efectos de la competencia entre las miniacerías y los productores integrados 59
f) Conclusiones 64
2. Evaluación de los Estados Unidos acerca de su industria nacional del acero 64
B. MARCO JURÍDICO Y ANALÍTICO 67
1. Norma de interpretación 67
2. Norma de examen 71
3. Carga de la prueba 74
4. Metodologías 76
5. La obligación de explicar: obligaciones sustantivas y obligaciones procesales 83
6. Economía procesal 91
C. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS 92
1. Introducción 92
2. Los requisitos del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias 94
a) Introducción 94
b) Criterio jurídico 95
c) ¿Qué constituye una "evolución imprevista de las circunstancias"? 96
i) Las crisis de Rusia y Asia 97
ii) La solidez de la economía estadounidense y la valorización del dólar de los Estados Unidos 99
iii) Acontecimientos macroeconómicos 101
d) "... como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" 102
i) Conexión lógica con el aumento de las importaciones y con condiciones que causan o amenazan causar un daño grave 102
ii) Conexión lógica con una concesión 107
e) El momento de la evolución imprevista de las circunstancias 110
f) Demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" 114
i) Informe de la autoridad competente 114
ii) Necesidad de explicaciones adecuadas y razonadas 118
La explicación de la USITC 123
iii) Oportunidad para que las partes interesadas expusieran sus opiniones a la USITC 129
iv) Oportunidad de la explicación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" 130
D. "UN PRODUCTO" 132
1. Orden de identificación del producto importado y de la rama de producción nacional 132
2. Definición e identificación del "producto importado" 136
a) Especificidad del producto importado 136
b) Propósito de la identificación concreta de los productos importados 141
c) Agrupamiento de productos. 143
d) Parámetros para determinar el producto importado 146
i) Similitud 146
ii) Líneas arancelarias 147
iii) Existencia de consenso sobre los parámetros 150
3. Metodología empleada por la USITC para determinar el "producto importado" 151
a) Identificación del producto importado 152
b) Agrupamiento de productos 152
4. Argumentación referida a medidas específicas 157
a) CPLPAC 157
i) Agrupamiento de productos 157
ii) Mercado y precios de CPLPAC 159

iii) La medida correctiva diferente aplicada a los desbastes 161
b) Productos de acero fundido con estaño 163
c) Accesorios, bridas y juntas de herramientas ("ABJH") 164
E. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL QUE PRODUCE PRODUCTOS SIMILARES AL PRODUCTO IMPORTADO O DIRECTAMENTE COMPETIDORES CON ÉL 165
1. Introducción 165
2. Definición/identificación del "producto similar" 166
a) Orientación al establecerse una definición 166
b) Pertinencia de la definición de producto similar en otros acuerdos de la OMC y en la jurisprudencia del GATT/OMC 167
i) Propiedades físicas, usos finales, percepción por los consumidores y clasificación arancelaria 170
ii) Procesos de producción 174
iii) Competencia 183
c) Pertinencia de las definiciones del producto similar aplicadas en los contextos antidumping y de derechos compensatorios 187
3. Comparación entre el producto importado y el producto similar nacional 188
4. Productos "directamente competidores" 191
5. Identificación de los productores nacionales 192
6. Carga de la prueba 193
7. Argumentación referida a medidas específicas 194
a) CPLPAC 194
i) Aspectos generales 194
ii) Criterios para la determinación del producto similar 197
Aspectos generales 197
Propiedades físicas 202
Uso final 205
Percepción por los consumidores 210
Clasificación arancelaria 211
Procesos de producción 214
Canales de comercialización 219
Competencia 220
iii) Pertinencia de otras definiciones del producto similar en el presente caso 221
iv) Definiciones del producto similar utilizadas en contextos antidumping y de derechos compensatorios 223
v) Pertinencia de las definiciones del producto similar en anteriores investigaciones en materia de salvaguardias 226
vi) Medida correctiva separada para los desbastes 228
b) Productos de acero fundido con estaño 228
i) Aspectos generales 228
ii) Criterios para la determinación del producto similar 230
Propiedades físicas 230
Uso final 232
Percepción por los consumidores 233
Clasificación aduanera 234
Procesos de producción 234
iii) Identificación de los productores nacionales 235
c) Tubos soldados 239
i) Aspectos generales 239
ii) Criterios relativos al producto similar 242
Aspectos generales 242
Propiedades físicas 243
Uso final 244
Percepción por los consumidores 248

Clasificación aduanera 248
Procesos de producción 252
Canales de comercialización 254
Otros factores 254
iii) Definiciones propuestas por los reclamantes 255
iv) Pertinencia de las definiciones del producto similar utilizadas en contextos antidumping y de derechos compensatorios 256
d) FFTJ 257
F. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES 259
1. Introducción 259
2. La norma jurídica 261
a) Aumento reciente 261
b) Evaluación de las tendencias 263
c) Ritmo y cuantía del aumento 270
d) Aumento "agudo" e "importante" 271
3. Obligación de dar una explicación razonada y adecuada 276
4. Argumentos específicos sobre el presente asunto 276
a) Examen de los datos correspondientes a 2001 276
i) Datos completos para 2001 276
ii) Datos correspondientes al período intermedio de 2001 278
b) Período de investigación 281
c) Método de análisis del aumento de las importaciones 283
i) ¿Es preciso efectuar un análisis cuantitativo? 283
ii) Análisis de los extremos 284
d) Examen de la disminución de las importaciones 285
e) Agrupamiento de productos 285
5. Argumentación referida a medidas específicas 286
a) CPLPAC 286
i) Agrupamiento 286
ii) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias? 288
iii) El método de análisis de la USITC 290
Tendencias 290
Análisis de los extremos 293
iv) Examen de los datos correspondientes a 2001 294
v) Examen de la disminución de las importaciones 295
b) Productos de acero fundidos con estaño 295
i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias? 295
ii) El método de análisis de la USITC 297
iii) Exigencia de una explicación razonada y adecuada 298
iv) Pertinencia de la definición del producto similar 300
c) Barras laminadas en caliente 301
i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias? 301
ii) Examen de los datos correspondientes a 2001 302
iii) El método de análisis de la USITC 303
d) Barras acabadas en frío 303
i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias? 303
ii) Exigencia de una explicación razonada y adecuada 304
e) Barras de refuerzo 305
i) "¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?" 305
ii) El método de análisis de la USITC 306
f) Tubos soldados 307

i) "¿'Aumento de las importaciones' en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?" ... 307
ii) El método de análisis de la USITC ... 308
g) FFTJ ... 308
h) Barras de acero inoxidable ... 309
i) Alambre de acero inoxidable ... 310
i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias? ... 310
ii) El método de análisis de la USITC y la exigencia de una explicación razonada y adecuada ... 311
j) Varillas de acero inoxidable ... 312
G. EXISTENCIA O AMENAZA DE DAÑO GRAVE ... 314
1. Obligaciones de las autoridades competentes al formular determinaciones sobre la existencia de daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias ... 314
2. "Menoscabo general significativo" ... 315
a) CCFRS ... 315
b) Barras de refuerzo ... 322
c) Tubos soldados ... 323
3. Obligación de evaluar todos los factores pertinentes ... 324
4. Obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente ... 328
a) Otras explicaciones de los datos ... 329
i) CCFRS ... 329
ii) Barras laminadas en caliente ... 332
iii) Barras acabadas en frío ... 337
iv) Barras de refuerzo ... 340
v) Tubos soldados ... 342
vi) Alambre de acero inoxidable ... 348
vii) Otros productos ... 352
b) Carácter representativo de los datos ... 353
i) Producción para uso propio ... 353
ii) Información confidencial ... 364
iii) Datos recientes ... 374
iv) Análisis de las tendencias ... 374
c) Agregación de los datos ... 374
i) CCFRS ... 374
ii) Productos fundidos con estaño ... 376
d) Procedimientos de decisión seguidos en las determinaciones de la USITC sobre la existencia de daño ... 376
H. RELACIÓN CAUSAL ... 378
1. Definición y establecimiento de la "relación de causalidad" ... 378
2. Correlación ... 379
a) CCFRS ... 388
i) Coincidencia temporal ... 388
ii) Pertinencia de los efectos de las importaciones en el volumen y los precios ... 397
iii) El aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción ... 412
iv) Pertinencia del análisis sobre los productos similares respecto de CPLPAC ... 415
b) Productos fundidos con estaño ... 416
i) Coincidencia temporal ... 416
ii) Pertinencia de la relación entre los precios relativos de los productos importados y los nacionales ... 419
c) Barras laminadas en caliente ... 420
d) Barras acabadas en frío ... 422
e) Barras de refuerzo ... 424

f) ABJH 426
g) Barras de acero inoxidable 428
h) Alambre de acero inoxidable 430
i) Varillas de acero inoxidable 432
3. No atribución 435
a) Definición y alcance 435
i) La obligación de "separar" y "distinguir" 435
ii) Identificación de la naturaleza y el alcance de los factores de daño 436
iii) Contribución 437
iv) Cuantificación 440
v) Conformidad del criterio de causalidad aplicado por la USITC con la jurisprudencia de la OMC 454
vi) Régimen de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio 472
vii) Obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada en el análisis de la relación de causalidad 479
b) Argumentación referida a medidas específicas 480
i) CPLPAC 480
Factores examinados por la USITC 480
Análisis económicos presentados a la USITC 524
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 528
Pertinencia del análisis sobre el producto similar respecto de CPLPAC 530
ii) Productos de acero fundido con estaño 532
Procedimientos de decisión 532
Factores considerados por la USITC 535
Factores no examinados por la USITC 541
Pertinencia del análisis sobre el "producto similar" 543
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 544
iii) Barras laminadas en caliente 546
Factores examinados por la USITC 546
Factores no examinados por la USITC 552
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 553
iv) Barras acabadas en frío 553
Factores examinados por la USITC 553
Factores no examinados por la USITC 556
v) Barras de refuerzo 558
Factores examinados por la USITC 558
Factores no examinados por la USITC 561
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 564
vi) Tubos soldados 564
Factores examinados por la USITC 564
Factores no examinados por la USITC 572
Pertinencia del análisis sobre el producto similar respecto de los tubos soldados 574
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 574
vii) ABJH 575
Factores examinados por la USITC 575
Factores no examinados por la USITC 577
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 578
viii) Barras de acero inoxidable 581
Factores examinados por la USITC 581
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 590
ix) Alambre de acero inoxidable 591
Procedimiento de decisión 591
Factores examinados por la USITC 592
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 596

x) Varillas de acero inoxidable 598
Factores examinados por la USITC 598
Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente 600
4. Efectos de la violación de otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias 602
I. ARTÍCULO 5 603
1. Prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 603
a) Generalidades 603
b) Alcance y nivel de las medidas de salvaguardia 605
i) "... en la medida necesaria ..." 605
ii) " ... prevenir el daño grave atribuido al 'aumento de las importaciones'" 608
c) "Facilitar el reajuste" 612
d) Período de referencia para el análisis 630
e) Justificación de la medida 632
i) Momento en que debe ofrecerse la justificación 632
ii) La medida presidencial es distinta de la medida recomendada por las autoridades competentes 639
iii) Relación con la prescripción de no atribución y las determinaciones previstas en el párrafo 2 b) del artículo 4 646
f) Cuantificación 650
g) Exclusión de productos 657
h) Aplicación de medidas correctivas distintas a los desbastes y a CPLPAC 659
2. Demostración y justificación por los Estados Unidos de las medidas impuestas en el presente asunto 662
a) Generalidades 662
b) Análisis numérico 663
c) Modelo económico 667
d) Comparación entre las recomendaciones formuladas por la USITC y la justificación aducida por los Estados Unidos en el presente asunto 668
e) Justificación de cada una de las medidas de salvaguardia 669
i) Arancel aplicado a CPLPAC y contingente arancelario aplicado a los desbastes 669
ii) Arancel aplicado a los productos fundidos con estaño 675
iii) Arancel aplicado a las barras laminadas en caliente 682
iv) Arancel aplicado a las barras acabadas en frío 684
v) Arancel aplicado a las barras de refuerzo 687
vi) Arancel aplicado a los tubos soldados 689
vii) Arancel aplicado a los ABJH 695
viii) Arancel aplicado a las barras de acero inoxidable 697
ix) Arancel aplicado a las varillas de acero inoxidable 700
x) Arancel aplicado al alambre de acero inoxidable 702
3. Críticas generales del análisis numérico y el modelo económico 707
4. Críticas formuladas con referencia a productos determinados 719
5. Elección de un período de base de un año 728
6. La utilización de los valores unitarios medios 731
7. Reajustes para tener en cuenta las importaciones procedentes del TLCAN 733
8. Reducción del nivel de las medidas a lo largo de un período de tres años 739
9. Diferencia entre los modelos económicos que deben utilizarse para la no atribución (párrafo 2 b) del artículo 4) y para la evaluación de la medida que ha de aplicarse (párrafo 1 del artículo 5) 740
10. Conclusiones 741
J. ARTÍCULO 7 742
K. PARALELISMO 743
1. Base y características del requisito de paralelismo 743
2. Alcance del requisito de paralelismo 744
a) Exclusiones de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio 744
i) Exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN 745

ii) Exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania 747
iii) Existencia de una norma de minimis 750
b) Exclusiones de países en desarrollo 753
c) Exclusiones de productos 754
3. Constataciones exigidas 764
a) Planteamiento general 764
b) Constataciones de la USITC en el presente caso 769
i) Importaciones procedentes de zonas de libre comercio 769
ii) Demostración exigida con respecto a las importaciones no excluidas 774
4. Alegaciones sobre productos específicos 786
a) CPLPAC 786
b) Productos fundidos con estaño 791
c) Barras laminadas en caliente 795
d) Barras acabadas en frío 800
e) Barras de refuerzo 803
f) Tubos soldados 804
g) ABJH 808
h) Barras de acero inoxidable 811
i) Alambre de acero inoxidable 814
j) Varillas de acero inoxidable 817
L. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y ARTÍCULO XIII DEL GATT DE 1994 819
1. Base para determinar el nivel global del contingente 819
2. Asignación de partes del contingente arancelario e "interés sustancial" 820
3. Período utilizado para determinar el "interés sustancial" 824
M. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS (TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO) 826
1. Identificación de los países en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9 826
2. Calificación de China como país en desarrollo 832
3. Calificación de China en función del criterio de minimis 834
4. Relación entre el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias 834
5. Tiempo/período que se utilizó para identificar a los países en desarrollo 837
6. Conclusiones 839
N. EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS (NO DISCRIMINACIÓN) 840
1. Exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio 840
a) El principio NMF 840
b) Aplicación del artículo XXIV del GATT de 1994 841
2. Exclusión de los beneficios del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias 850
O. ADOPCIÓN DE DECISIONES 851
1. Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 851
a) Productos fundidos con estaño 852
b) Productos de acero inoxidable 854
2. Párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 856
a) Determinaciones sobre el producto similar 856
i) Comparación con las determinaciones formuladas en otros casos antidumping y en materia de derechos compensatorios 856
ii) Comparación con otras determinaciones formuladas en el mismo caso 860
b) Trato de los votos particulares positivos 864
i) Generalidades 864
ii) Productos fundidos con estaño 869

iii) Alambre de acero inoxidable 871
c) Exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN 872
d) Explicación/publicación 874
e) Alcance de las obligaciones impuestas por el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 875
3. Párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 881
a) Trato dado a los votos positivos 881
b) Trato dado a las importaciones procedentes del TLCAN 892

VIII. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS 893
A. CANADÁ 893
B. CUBA 893
C. TAIPEI CHINO 895
D. MÉXICO 897
E. TAILANDIA 899
F. TURQUÍA 901
G. VENEZUELA 903

IX. REEXAMEN INTERMEDIO 905
A. PARTE EXPOSITIVA 906
B. CONSTATACIONES Y CONCLUSIONES DEL GRUPO ESPECIAL 906
1. Modificaciones tipográficas y de revisión editorial 906
2. Gráficos generados por el Grupo Especial y datos utilizados como base para ellos 907
3. Forma en que se exponen los hechos y los argumentos de las partes 907
4. Aclaración de determinados aspectos de las constataciones provisionales 907
5. Apreciación del Grupo Especial sobre los argumentos de las partes y los hechos 910
6. Omisiones 912
7. Régimen confidencial de la información 913
8. Solicitud de informes separados 915
9. Divulgación de los informes provisionales confidenciales 916

X. CONSTATACIONES 916
A. INTRODUCCIÓN 916
1. Mandato del Grupo Especial - establecimiento de un Grupo Especial único 916
2. Alegaciones 917
3. Las medidas impugnadas 917
B. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE AFECTAN A LA PRESENTE DIFERENCIA 920
1. Interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 920
2. Las dos interrogantes fundamentales en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias: el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida escogida 922
3. El Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la "determinación" 923
4. Norma de examen 924
5. Carga de la prueba 926
6. Datos de la USITC 927
C. ALEGACIONES CONCERNIENTES A LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS 927
1. Alegaciones y argumentos de las partes 927
2. Disposiciones de la OMC pertinentes 928
3. Análisis del Grupo Especial 928
a) La aplicación acumulativa del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias 928
b) Norma de examen 929

c) ¿Qué puede representar una evolución imprevista de las circunstancias? 930
d) Demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión fáctica: cuándo, dónde y cómo demostrar una evolución imprevista de las circunstancias 931
i) Alegaciones y argumentos de las partes 931
ii) Análisis del Grupo Especial 931
La "forma" de la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias en relación con la decisión de aplicar medidas de salvaguardia 932
El momento de formular la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias: antes de la aplicación de la medida 933
Conclusión 934
e) La tramitación de la investigación - obligación de consultar a las partes interesadas 935
i) Alegaciones y argumentos de las partes 935
ii) Análisis del Grupo Especial 935
f) Explicación fundamentada y adecuada de que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves 937
i) Evolución imprevista de las circunstancias 937
Alegaciones y argumentos de las partes 937
Análisis del Grupo Especial 937
ii) "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y de las concesiones arancelarias" 946
Alegaciones y argumentos de las partes 946
Análisis del Grupo Especial 946
4. Conclusión 965
D. ALEGACIONES RELATIVAS AL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES 966
1. Alegaciones y argumentos de las partes 966
2. Disposiciones de la OMC pertinentes 967
3. Análisis del Grupo Especial 967
a) Las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias 967
b) Datos correspondientes a todo el año 2001 972
c) El período reciente en la presente investigación 973
d) Norma de examen 973
4. Análisis referido a medidas específicas 973
a) CCFRS 973
i) Las constataciones de la USITC 973
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 975
iii) Análisis del Grupo Especial 975
Importaciones en términos absolutos 975
Importaciones en términos relativos
Conclusión 977
b) Productos de acero fundido con estaño 977
i) Las constataciones de la USITC 977
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 979
iii) Análisis del Grupo Especial 979
c) Barras laminadas en caliente 983
i) Las constataciones de la USITC 983
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 984
iii) Análisis del Grupo Especial 984
Importaciones en términos absolutos 984
Importaciones en términos relativos 986
Conclusión 986

d) Barras acabadas en frío 986
i) Las constataciones de la USITC 986
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 988
iii) Análisis del Grupo Especial 988
Importaciones en términos relativos 988
Importaciones en términos absolutos 990
Conclusión 990
e) Barras de refuerzo 990
i) Las constataciones de la USITC 990
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 992
iii) Análisis del Grupo Especial 992
Importaciones en términos absolutos 992
Importaciones en términos relativos 993
Conclusión 993
f) Tubos soldados 993
i) Las constataciones de la USITC 993
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 995
iii) Análisis del Grupo Especial 996
Importaciones en términos absolutos 996
Importaciones en términos relativos 997
Conclusión 998
g) ABJH 998
i) Las constataciones de la USITC 998
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 999
iii) Análisis del Grupo Especial 1000
Importaciones en términos relativos 1000
Importaciones en términos absolutos 1001
Conclusión 1001
h) Barras de acero inoxidable 1001
i) Las constataciones de la USITC 1001
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1003
iii) Análisis del Grupo Especial 1003
Importaciones en términos relativos 1003
Importaciones en términos absolutos 1004
Conclusión 1004
i) Alambre de acero inoxidable 1005
i) Las constataciones de la USITC 1005
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1007
iii) Análisis del Grupo Especial 1007
j) Varillas de acero inoxidable 1008
i) Las constataciones de la USITC 1008
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1010
iii) Análisis del Grupo Especial 1010
Importaciones en términos absolutos 1010
Importaciones en términos relativos 1011
Conclusión 1012
E. Alegaciones referentes a la relación de causalidad 1013
1. Alegaciones y argumentos de las partes 1013
2. Disposiciones pertinentes de la OMC 1013
3. Norma de examen 1014
4. Análisis por el Grupo Especial 1015
a) Norma aplicable a la evaluación de la "relación de causalidad" 1016
b) Demostración de existencia de una relación de causalidad 1018
i) Coincidencia 1019
ii) Condiciones de la competencia 1023
iii) No atribución 1027

iv) Cuantificación 1030
v) Orden de la evaluación de los elementos 1033
vi) Las importaciones procedentes de zonas de libre comercio como "otros factores" 1034
5. Análisis referido a medidas específicas 1034
a) CPLPAC 1036
i) Coincidencia y condiciones de competencia 1036
Constataciones de la USITC 1036
Alegaciones y argumentos de las partes 1046
Análisis por el Grupo Especial 1046
ii) No atribución 1054
Constataciones de la USITC 1054
Factores examinados por la USITC 1058
Conclusiones 1066
iii) Pertinencia de la definición del producto respecto de CPLPAC 1066
Alegaciones y argumentos de las partes 1067
Análisis por el Grupo Especial 1067
iv) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1068
b) Productos de acero fundido con estaño 1068
c) Barras laminadas en caliente 1069
i) Coincidencia y condiciones de la competencia 1070
Constataciones de la USITC 1070
Alegaciones y argumentos de las partes 1074
Análisis por el Grupo Especial 1074
ii) No atribución 1076
Constataciones de la USITC 1076
Factores examinados por la USITC 1079
Conclusiones 1082
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1083
d) Barras acabadas en frío 1083
i) Coincidencia y condiciones de la competencia 1083
Constataciones de la USITC 1083
Alegaciones y argumentos de las partes 1087
Análisis por el Grupo Especial 1087
ii) No atribución 1092
Constataciones de la USITC 1092
Factores examinados por la USITC 1093
Conclusiones 1095
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1096
e) Barras de refuerzo 1096
i) Coincidencia y condiciones de la competencia 1096
Constataciones de la USITC 1096
Alegaciones y argumentos de las partes 1101
Análisis por el Grupo Especial 1101
ii) No atribución 1104
Constataciones de la USITC 1104
Factores examinados por la USITC 1104
Conclusiones 1106
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1106
f) Tubos soldados 1106
i) No atribución 1107
Constataciones de la USITC 1107

Factores examinados por la USITC 1109
Conclusiones 1112
ii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1112
g) ABJH 1112
i) Coincidencia y condiciones de la competencia 1113
Constataciones de la USITC 1113
Alegaciones y argumentos de las partes 1117
Análisis por el Grupo Especial 1117
Conclusiones 1122
ii) No atribución 1125
Constataciones de la USITC 1125
Factores examinados por la USITC 1126
Conclusiones 1129
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1129
h) Barras de acero inoxidable 1130
i) Coincidencia y condiciones de la competencia 1130
Constataciones de la USITC 1130
Alegaciones y argumentos de las partes 1136
Análisis por el Grupo Especial 1136
ii) No atribución 1141
Constataciones de la USITC 1141
Factores examinados por la USITC 1143
Conclusiones 1146
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1146
i) Alambre de acero inoxidable 1147
j) Varillas de acero inoxidable 1148
i) Coincidencia y condiciones de competencia 1148
Constataciones de la USITC 1148
Alegaciones y argumentos de las partes 1154
Análisis por el Grupo Especial 1154
Conclusiones 1156
ii) No atribución 1157
Constataciones de la USITC 1157
Factores examinados por la USITC 1159
iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad 1159
F. Alegaciones relativas al paralelismo 1159
1. Alegaciones y argumentos de las partes 1159
2. Disposiciones de la OMC pertinentes 1160
3. Análisis del Grupo Especial 1160
4. Análisis referido a medidas específicas 1163
a) CPLPAC 1163
i) Las constataciones de la USITC 1163
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1165
iii) Análisis del Grupo Especial 1165
iv) Conclusión 1167
b) Productos de acero fundido con estaño 1167
i) Alegaciones y argumentos de las partes 1167
ii) Análisis del Grupo Especial 1168
Constataciones divergentes 1168
La Sra. Miller y las constataciones de la USITC 1169
Evaluación del Grupo Especial 1171
c) Barras laminadas en caliente 1172

i) Las constataciones de la USITC 1172
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1174
iii) Análisis del Grupo Especial 1174
d) Barras acabadas en frío 1177
i) Las constataciones de la USITC 1177
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1179
iii) Análisis del Grupo Especial 1179
e) Barras de refuerzo 1181
i) Las constataciones de la USITC 1181
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1182
iii) Análisis del Grupo Especial 1183
f) Tubos soldados 1185
i) Las constataciones de la USITC 1185
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1186
iii) Análisis del Grupo Especial 1186
g) ABJH 1188
i) Las constataciones de la USITC 1188
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1189
iii) Análisis del Grupo Especial 1189
h) Barras de acero inoxidable 1191
i) Las constataciones de la USITC 1191
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1194
iii) Análisis del Grupo Especial 1194
i) Alambre de acero inoxidable 1197
i) Alegaciones y argumentos de las partes 1197
ii) Análisis del Grupo Especial 1197
Constataciones divergentes 1197
El Sr. Koplan y las constataciones de la USITC 1199
Evaluación del Grupo Especial 1199
j) Varillas de acero inoxidable 1201
i) Las constataciones de la USITC 1201
ii) Alegaciones y argumentos de las partes 1201
iii) Análisis del Grupo Especial 1201
G. Constataciones adicionales 1203
1. Economía procesal 1203
2. Petición de los Estados Unidos de que el Grupo Especial publique informes diferenciados 1207

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (WT/DS248) A-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DEL JAPÓN (WT/DS249) B-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE COREA (WT/DS251) C-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE CHINA (WT/DS252) D-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE SUIZA (WT/DS253) E-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE NORUEGA (WT/DS254) F-1

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DEL BRASIL (WT/DS259) H-1

ABREVIATURAS UTILIZADAS PARA LOS ASUNTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS MENCIONADOS EN EL INFORME

TÍTULO ABREVIADO	TÍTULO COMPLETO
Ajustes fiscales en frontera	Informe del Grupo de trabajo sobre ajustes fiscales en frontera, adoptado el 2 de diciembre de 1970, IBDD S18/106.
Argentina – Calzado (CE)	Informe del Grupo Especial, *Argentina – Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, DSR 2000:II, 575.
Argentina – Calzado (CE)	Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, DSR 2000:I, 515.
Argentina – Calzado, textiles y prendas de vestir	Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, WT/DS56/AB/R y Corr.1, adoptado el 22 de abril de 1998, DSR 1998:III, 1003.
Argentina – Pieles y cueros	Informe del Grupo Especial, *Argentina – Medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros acabados*, WT/DS155/R y Corr.1, adoptado el 16 de febrero de 2001.
Argentina – Pollos	Informe del Grupo Especial, *Argentina – Derechos antidumping definitivos sobre los pollos procedentes del Brasil*, WTD/241/R, adoptado el 19 de mayo de 2003.
Australia – Salmón	Informe del Órgano de Apelación, *Australia – Medidas que afectan a la importación de salmón*, WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998:VIII, 3327.
Brasil – Aeronaves	Informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves*, WT/DS46/AB/R, adoptado el 20 de agosto 1999, DSR 1999:VIII, 3327.
Canadá - Publicaciones	Informe del Grupo Especial, *Canadá – Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/R y Corr.1, adoptado el 20 julio de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS31/AB/R, DSR 1997:I, 481.
CE - Amianto	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, WT/DS135/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001.
CE - Banano III	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997, DSR 1997:II, 591.
CE - Banano III (EE.UU.)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos – Reclamación de los Estados Unidos*, WT/DS27/R/USA, adoptado el 25 de septiembre de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS27/AB/R, DSR 1997:II, 943.
CE - Hormonas	Informe del Órgano de Apelación, *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, DSR 1998:I, 135.
CE - Productos avícolas	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la importación de determinados productos avícolas*, WT/DS69/AB/R, adoptado el 23 de julio de 1998, DSR 1998:V, 2031.
CE - Sardinas	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Denominación comercial de sardinas*, WT/DS231/AB/R, adoptado el 23 de octubre de 2002.

TÍTULO ABREVIADO	TÍTULO COMPLETO
Chile - Sistema de bandas de precios	Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas*, WT/DS207/R, 3 de mayo de 2002, adoptado el 23 octubre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS207AB/R.
Corea - Bebidas alcohólicas	Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Impuestos a las bebidas alcohólicas*, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, DSR 1999:I, 3.
Corea - Contratación pública	Informe del Grupo Especial, *Corea - Medidas que afectan a la contratación pública*, WT/DS163/R, adoptado el 19 de junio de 2002, DSR 2000:VIII, 3541.
Corea - Productos lácteos	Informe del Grupo Especial, *Corea - Medida de salvaguardia impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, DSR 2000:I, 49.
Corea - Productos lácteos	Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, DSR 2000:I, 3.
Egipto - Barras de refuerzo de acero	Informe del Grupo Especial, *Egipto - Medidas antidumping definitivas aplicadas a las barras de refuerzo de acero procedentes de Turquía*, WT/DS211/R, adoptado el 1º de octubre de 2002.
Estados Unidos - Acero al carbono	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/R y Corr.1, adoptado el 19 de diciembre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS213/AB/R y Corr.1.
Estados Unidos - Acero al carbono	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/AB/R y Corr.1, adoptado el 19 de diciembre de 2002.
Estados Unidos - Acero inoxidable	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aplicación de medidas antidumping a las chapas de acero inoxidable en rollos y las hojas y tiras de acero inoxidable procedentes de Corea*, WT/DS179/R, adoptado el 1º de febrero de 2001.
Estados Unidos - Acero laminado en caliente	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón*, WT/DS184/R, adoptado el 23 de agosto de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS184/AB/R.
Estados Unidos - Acero laminado en caliente	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón*, WT/DS184/AB/R, adoptado el 23 de agosto de 2001.
Estados Unidos - Artículo 129(c)(1) de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 129(c)(1) de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay*, WT/DS221/R, adoptado el 30 de agosto de 2002.
Estados Unidos - Camarones	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998:VII, 2755.
Estados Unidos - Camisas y blusas	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R y Corr.1, adoptado el 23 de mayo de 1997, DSR 1997: I, 323.

TÍTULO ABREVIADO	TÍTULO COMPLETO
Estados Unidos - Cordero	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/R, WT/DS178/R, adoptado el 16 de mayo de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R.
Estados Unidos - Cordero	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas de Salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001.
Estados Unidos - EVE	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, WT/DS108/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS108/AB/R, DSR 2000:IV, 1677.
Estados Unidos - EVE	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, DSR 2000:IV, 1619.
Estados Unidos - Gasolina	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/R, adoptado el 20 mayo de 1996, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS2/AB/R, DSR 1996:I, 29.
Estados Unidos -- Gasolina	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, DSR 1996:I, 3.
Estados Unidos - Gluten de trigo	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R.
Estados Unidos - Gluten de trigo	Informe del Órgano de Apelación - *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001.
Estados Unidos - Hilados de algodón	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán*, WT/DS192/R, adoptado el 5 de noviembre de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS192/AB/R.
Estados Unidos - Hilados de algodón	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán*, WT/DS192/AB/R, adoptado el 5 de noviembre de 2001.
Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000*, WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R, adoptado el 27 de enero de 2003.
Estados Unidos - Ley de 1916	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916*, WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adoptado el 26 de septiembre de 2000, DSR 2000:X, 4793.
Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias que afectan a determinados productos originarios de las Comunidades Europeas*, WT/DS212/AB/R, adoptado el 8 de enero de 2003.

TÍTULO ABREVIADO	TÍTULO COMPLETO
Estados Unidos - Ropa interior	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS24/AB/R, DSR 1997:I, 31.
Estados Unidos - Ropa interior	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/AB/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, DSR 1997:I, 11.
Estados Unidos - Sombreros de fieltro	Informe sobre el asunto Retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.
Estados Unidos - Tubos	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/R, adoptado el 8 marzo de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS202/AB/R.
Estados Unidos - Tubos	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/AB/R, adoptado el 8 de marzo de 2002.
India - Patentes (EE.UU.)	Informe del Órgano de Apelación, *India – Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, DSR 1998:I, 9.
Japón - Bebidas alcohólicas I	Informe del Grupo Especial, *Japón - Derechos de aduana, impuestos y prácticas de etiquetado respecto de los vinos y bebidas alcohólicas importados*, adoptado el 10 de noviembre de 1987, IBDD S34/94.
Japón - Bebidas alcohólicas II	Informe del Grupo Especial, *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, DSR 1996:I, 125.
Japón - Bebidas alcohólicas II	Informe del Órgano de Apelación, *Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, DSR 1996:I, 97.
Japón - Productos agrícolas II	Informe del Órgano de Apelación, *Japón – Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, adoptado el 19 de marzo de 1999, DSR 1999:I, 315.
Tailandia - Vigas doble T	Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia – Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, WT/DS122/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001.
Turquía - Textiles	Informe del Órgano de Apelación, *Turquía – Restricciones a la importación de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R, adoptado el 19 de noviembre de 1999, DSR 1999:VI, 2345.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABJH	Accesorios, bridas y juntas de herramientas
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
CPLPAC	Ciertos productos laminados planos de acero al carbono
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FRE	Fundición por resistencia eléctrica
GATT 1947	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947
GATT 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
NMF	Nación más favorecida
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
SA	Sistema Armonizado
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
USTR	Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales

I. INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES FÁCTICOS

1. Iniciación de una investigación en materia de salvaguardias por la USITC

1.1 El 22 de junio de 2001, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales pidió la iniciación de una investigación en materia de salvaguardias con arreglo al artículo 201 de la Ley de Comercio de 1974 para determinar si las importaciones de determinados productos de acero a los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que causaran o amenazaran causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores de los importados.[1]

1.2 Esa solicitud comprendía cuatro grandes grupos de productos:

a) ciertos productos planos de acero al carbono y aleado;

b) ciertos productos largos de acero al carbono y aleado;

c) ciertos tubos y conductos de acero al carbono y aleado; y

d) productos de acero inoxidable y de acero aleado para herramientas.[2]

1.3 Diversos productos quedaron excluidos de la solicitud. Entre ellos figuraban las varillas para trefilar y los tubos (abarcados en las medidas paliativas vigentes previstas en el artículo 201 o excluidas específicamente de tales medidas), ciertos artículos tubulares para campos petrolíferos, ciertos productos de acero inoxidable, ciertos productos de acero semiacabados, ciertos productos laminados planos de acero al carbono y aleado y ciertos productos laminados planos fundidos con estaño.[3]

1.4 La USITC inició su investigación el 28 de junio de 2001. Se publicó el anuncio de esta investigación el 3 de julio de 2001.[4] En él se establecía que el 17 de septiembre de 2001 comenzarían audiencias acerca de la existencia de daño y el 5 de noviembre de 2001 comenzarían audiencias sobre medidas correctivas, y se autorizaba a las partes interesadas a presentar comunicaciones previas y posteriores a las audiencias.

---

[1] *USTR request to the USITC to initiate a safeguard investigation under Section 201 of the Trade Act of 1974*, Prueba documental CC-1.

[2] *Ibid*., anexo I.

[3] *Ibid*., anexo II.

[4] *USITC, Institution and Scheduling of Investigation, Investigation Nº TA-201-73, Federal Register*, volumen 66, 3 de julio de 2001, página 35267, Prueba documental CC-2.

1.5 Los Estados Unidos notificaron la iniciación de la investigación al Comité de Salvaguardias el 4 de julio de 2001, y esa notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 9 de julio de 2001.[5]

2. Determinación de la USITC sobre la existencia de daño

1.6 Se presentaron comunicaciones previas a la audiencia referente al daño el 10 de septiembre de 2001, y se celebraron audiencias desde el 17 de septiembre hasta el 5 de octubre de 2001. Se recibieron comunicaciones posteriores a la audiencia entre el 27 de septiembre y el 9 de octubre de 2001 respecto de los diversos productos de acero objeto de la investigación.

1.7 Para la recopilación de datos, la USITC clasificó las cuatro grandes categorías de productos en 33 clases[6]:

a) siete productos planos de acero al carbono y aleado[7], que incluían: i) desbastes; ii) chapas; iii) acero laminado en caliente; iv) acero laminado en frío; v) acero revestido; vi) acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas; vii) productos fundidos con estaño;

b) diez productos largos de acero al carbono y aleado[8], que incluían: i) palanquillas; ii) barras laminadas en caliente; iii) barras acabadas en frío; iv) barras de refuerzo; v) rieles; vi) perfiles pesados para la construcción; vii) piezas para la construcción; viii) alambre; ix) clavos, grapas y tela metálica tejida; x) cables, cuerdas, cordajes y cordeles;

c) cinco clases de tubos de acero al carbono y aleado[9], clasificadas en: i) tubos soldados; ii) tubos sin costura; iii) artículos tubulares soldados para campos petrolíferos; iv) artículos tubulares sin costura para campos petrolíferos; v) bridas, accesorios y juntas de herramientas;

---

[5] Notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa al inicio de un proceso de investigación y a los motivos del mismo (G/SG/N/6/USA/10, de 9 de julio de 2001), Prueba documental CC-3.

[6] *USITC, Certain Steel Products, Inv. Nº TA-201-73*, publicación de la USITC Nº 3479 (diciembre de 2001): *Volume I - Determinations and Views of the Commissioners* (denominado en adelante "informe de la USITC, volumen I"), Prueba documental CC-6, página 32, nota 40, y página 36, nota 62.

[7] Informe de la USITC, volumen I, Apéndice A, páginas 9 y 10, descripciones y subpartidas del Arancel de Aduanas Armonizado.

[8] Informe de la USITC, volumen I, Apéndice A, páginas 11 a 13, descripciones y subpartidas del Arancel de Aduanas Armonizado.

[9] Informe de la USITC, volumen I, Apéndice A, páginas 13 y 14, descripciones y subpartidas del Arancel de Aduanas Armonizado.

d) once productos de acero inoxidable y acero para herramientas aleado[10], clasificados en: i) desbastes; ii) chapas; iii) barras; iv) varillas; v) alambre; vi) telas metálicas; vii) productos tubulares sin costura; viii) productos tubulares soldados; ix) bridas y accesorios; x) acero para herramientas; xi) cuerdas.

1.8 Respecto de las 33 subcategorías de productos respecto de las cuales se habían recopilado datos, la USITC definió 27 ramas de producción nacionales separadas:

a) tres ramas de producción nacionales de productos planos de acero al carbono y aleado: i) ciertos productos laminados planos de acero al carbono (que incluían desbastes, chapas, productos laminados en caliente y en frío y productos revestidos); ii) acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas; iii) productos fundidos con estaño[11];

b) diez ramas de producción nacionales de productos largos de acero al carbono y aleado, que incluían: i) palanquillas; ii) barras laminadas en caliente; iii) barras acabadas en frío; iv) barras de refuerzo; v) rieles; vi) perfiles pesados para la construcción; vii) piezas para la construcción; viii) alambre; ix) clavos, grapas y tela metálica tejida; x) cables, cuerdas, cordajes y cordeles (incluidos los cables de acero inoxidable)[12];

c) cuatro ramas de producción nacionales de productos tubulares de acero al carbono y aleado, clasificados en: i) tubos soldados; ii) tubos sin costura; iii) artículos tubulares para campos petrolíferos, soldados y sin costura; iv) bridas, accesorios y juntas de herramientas[13];

d) diez ramas de producción nacionales que producen productos de acero inoxidable, clasificados en: i) productos semiacabados (desbastes, palancones, palanquillas y lingotes); ii) chapas; iii) barras; iv) varillas; v) alambre; vi) telas metálicas; vii) productos tubulares sin costura; viii) productos tubulares soldados; ix) bridas y accesorios; x) acero para herramientas.[14]

1.9 El 22 de octubre de 2001 la USITC votó acerca de la existencia de daño y formuló determinaciones negativas respecto de los 15 grupos de productos que siguen (sobre la base de las 33 categorías de productos que había investigado):

a) no habían aumentado las importaciones respecto de las palanquillas de acero al carbono y aleado[15];

---

[10] Informe de la USITC, volumen I, Apéndice A, páginas 14 a 16, descripciones y subpartidas del Arancel de Aduanas Armonizado.

[11] Informe de la USITC, volumen I, página 36.

[12] Informe de la USITC, volumen I, página 79.

[13] Informe de la USITC, volumen I, página 147

[14] Informe de la USITC, volumen I, página 190.

[15] Informe de la USITC, volumen I, página 117.

b) no existía daño respecto de 13 productos, que incluían: i) acero al carbono y aleado de grano orientado para aplicaciones eléctricas[16]; ii) rieles[17]; iii) perfiles pesados para la construcción[18]; iv) piezas para la construcción[19]; v) alambre[20]; vi) clavos, grapas y tela metálica tejida[21]; vii) cables, cuerdas, cordajes y cordeles (incluidos los cables de acero inoxidable)[22]; viii) tubos sin costura[23]; ix) artículos tubulares para campos petrolíferos (sin costura y soldados)[24]; x) desbastes de acero inoxidable[25]; xi) chapas[26]; xii) tela metálica[27]; xiii) productos tubulares sin costura[28]; xiv) productos tubulares soldados[29].

1.10 Los Estados Unidos notificaron estas determinaciones negativas al Comité de Salvaguardias el 26 de octubre de 2001, y esa notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 1º de noviembre de 2001.[30]

1.11 La USITC formuló determinaciones positivas sobre la existencia de daño respecto de ocho de estos grupos de productos:

[16] Informe de la USITC, volumen I, página 67.

[17] Informe de la USITC, volumen I, página 118.

[18] Informe de la USITC, volumen I, página 122.

[19] Informe de la USITC, volumen I, página 127.

[20] Informe de la USITC, volumen I, página 132.

[21] Informe de la USITC, volumen I, página 142.

[22] Informe de la USITC, volumen I, página 136.

[23] Informe de la USITC, volumen I, página 186.

[24] Informe de la USITC, volumen I, página 181.

[25] Informe de la USITC, volumen I, página 224.

[26] Informe de la USITC, volumen I, página 228.

[27] Informe de la USITC, volumen I, página 239.

[28] Informe de la USITC, volumen I, página 242.

[29] Informe de la USITC, volumen I, página 246.

[30] Información que deberá notificarse al Comité cuando se ponga fin a una investigación en materia de salvaguardias sin proceder a la aplicación de medidas de salvaguardia (G/SG/N/9/USA/4, de 1º de noviembre de 2001), Prueba documental CC-4.

a) Las importaciones constituían una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave a la respectiva rama de producción nacional respecto de siete productos, que incluían: 1) ciertos productos laminados planos de acero al carbono[31]; 2) barras de acero al carbono y aleado laminado en caliente[32]; 3) barras de acero al carbono y aleado acabadas en frío [33]; 4) barras de refuerzo de acero al carbono y aleado[34]; 5) bridas, accesorios y juntas de herramientas de acero al carbono y aleado[35]; 6) barras de acero inoxidable[36]; y 7) varillas de acero inoxidable[37];

b) Las importaciones constituían una causa sustancial de amenaza de daño grave respecto de las tuberías soldadas de acero al carbono y aleado.[38]

1.12 Respecto de cuatro productos, la USITC se pronunció en votación empatada[39]:

a) respecto de los productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño, tres miembros de la Comisión constataron que las importaciones no eran causa sustancial de daño grave[40], mientras que otros tres se pronunciaron en sentido contrario[41];

[31] Informe de la USITC, volumen I, página 55.

[32] Informe de la USITC, volumen I, página 95.

[33] Informe de la USITC, volumen I, página 104.

[34] Informe de la USITC, volumen I, página 111.

[35] Informe de la USITC, volumen I, página 174.

[36] Informe de la USITC, volumen I, página 208.

[37] Informe de la USITC, volumen I, página 217.

[38] Informe de la USITC, volumen I, página 158.

[39] Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cuando la votación de la USITC resulta empatada se comunican al Presidente tanto la determinación positiva como la negativa, y el Presidente puede considerar que cualquiera de ellas es la formulada por la USITC.

[40] Informe de la USITC, volumen I, página 74.

[41] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen discorde del miembro de la Comisión Sr. Devaney figura en la página 36, nota 64, la página 48, nota 63, y la página 55, nota 224; el dictamen separado sobre la existencia de daño de la Sra. Bragg, en la página 295; el dictamen separado y discorde de la Sra. Miller sobre la existencia del daño respecto de los productos fundidos con estaño, en la página 307.

b) respecto del alambre de acero inoxidable, tres miembros de la Comisión constataron que no existía daño[42], dos constataron que las importaciones eran causa sustancial de amenaza de daño grave[43], y uno constató que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave[44];

c) respecto de las bridas y accesorios de acero inoxidable, tres miembros de la Comisión constataron que no existía daño[45], pero otros tres constataron que las importaciones eran causa sustancial de daño grave[46];

d) respecto del acero inoxidable para herramientas, tres miembros de la Comisión constataron que no existía daño[47]; dos constataron que las importaciones eran causa sustancial de daño grave[48] y uno constató que las importaciones eran causa sustancial de amenaza de daño grave.[49]

1.13 Los Estados Unidos notificaron estas determinaciones positivas y estas votaciones empatadas al Comité de Salvaguardias el 26 de octubre de 2001, y esa notificación se distribuyó el 1º de noviembre de 2001.[50]

3. Recomendación de la USITC sobre medidas correctivas

1.14 El 26 de octubre de 2001, la Comité Técnico de Política Comercial de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales invitó al público a formular observaciones sobre eventuales medidas de salvaguardia aplicadas a la

[42] Informe de la USITC, volumen I, página 235.

[43] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen separado del Presidente Koplan sobre la existencia de daño figura en las páginas 255 y 258; y el dictamen separado sobre la existencia de daño de la Sra. Bragg, en la página 302.

[44] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen separado del Sr. Devaney sobre la existencia de daño figura en las páginas 342 y 345.

[45] Informe de la USITC, volumen I, página 250.

[46] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen separado del Presidente Koplan sobre la existencia de daño figura en las páginas 255 y 266; el dictamen separado sobre la existencia de daño de la Sra. Bragg, en la página 303; y el dictamen separado del Sr. Devaney sobre la existencia de daño, en las páginas 347 y 350.

[47] Informe de la USITC, volumen I, página 231.

[48] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen separado sobre la existencia del daño de la Sra. Bragg figura en la página 301; el dictamen separado del Sr. Devaney sobre la existencia de daño, en las páginas 336 y 340.

[49] Informe de la USITC, volumen I; el dictamen separado del Presidente Koplan sobre la existencia de daño figura en las páginas 255 y 262.

[50] Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (G/SG/N/8/USA/8, de 1º de noviembre de 2001), Prueba documental CC-5.

importación de determinados productos de acero, incluida la posibilidad de solicitar la exclusión de productos.[51]

1.15 Se presentaron comunicaciones previas a la audiencia sobre medidas correctivas hasta el 29 de octubre de 2001, y se celebraron audiencias sobre medidas correctivas entre el 6 y el 9 de noviembre de 2001. Se recibieron comunicaciones posteriores a la audiencia del 13 al 15 de noviembre de 2001 respecto de los diversos productos de acero objeto de investigación.

1.16 El 19 de diciembre de 2001 la USITC comunicó sus recomendaciones sobre medidas correctivas, junto con sus determinaciones sobre la existencia de daño, en su informe al Presidente de los Estados Unidos.

1.17 Para los ocho productos respecto de los cuales había formulado determinaciones positivas de existencia de daño, la USITC recomendó un programa cuadrienal de aranceles y contingentes arancelarios[52]:

a) un derecho adicional de 20 por ciento *ad valorem*, que se reduciría al 17 por ciento el segundo año, al 14 por ciento el tercer año y al 11 por ciento el cuarto año, para: ciertos productos laminados planos de acero al carbono y aleado (con exclusión de los desbastes); ii) las barras de acero al carbono y aleado laminado en caliente; iii) las barras de acero al carbono y aleado acabadas en frío; y iv) las varillas de acero inoxidable;

b) un derecho adicional de 15 por ciento *ad valorem*, que se reduciría al 12 por ciento el segundo año, al 9 por ciento el tercer año y al 6 por ciento el cuarto año, para: v) las barras de acero inoxidable;

c) un derecho adicional de 13 por ciento *ad valorem*, que se reduciría al 10 por ciento el segundo año, al 7 por ciento el tercer año y al 4 por ciento el cuarto año, para: vi) las bridas, accesorios y juntas de herramientas de acero al carbono y aleado;

d) un derecho adicional de 10 por ciento *ad valorem*, que se reduciría al 8 por ciento el segundo año, al 6 por ciento el tercer año y al 4 por ciento el cuarto año, para: vii) las barras de refuerzo de acero al carbono y aleado;

e) un contingente arancelario con un derecho adicional sobre las importaciones que excedieran de las efectuadas por los Estados Unidos en el año 2000, de 20 por ciento *ad valorem*, que se reduciría al 17 por ciento el segundo año, al 14 por ciento el tercer año y al 11 por ciento el cuarto año, para: viii) los tubos soldados de acero al carbono y aleado;

f) un contingente arancelario con un derecho adicional de 20 por ciento *ad valorem* para las importaciones que excedieran de 7 millones de toneladas cortas, que se reduciría al 17 por ciento para las importaciones que excedieran de 7,5 millones de toneladas cortas el segundo año, al 14 por ciento para las importaciones que excedieran

[51] *Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel*, *Federal Register*, volumen 66, Nº 208, 26 de octubre de 2001, página 54312.

[52] Informe de la USITC, volumen I, páginas 2 y 3.

> de 8 millones de toneladas cortas el segundo año, y al 11 por ciento para las importaciones que excedieran de 8,5 millones de toneladas cortas el segundo año, para: ix) los desbastes.

1.18 Además, la USITC recomendó que la medida correctiva para ciertos productos laminados planos de acero al carbono (incluidos los desbastes) se aplicara a México pero no al Canadá; que la medida correctiva sobre las barras de acero al carbono y aleado laminado en caliente o acabadas en frío y las barras de acero inoxidable se aplicara al Canadá pero no a México; que la medida correctiva sobre las barras de refuerzo de acero al carbono y aleado y las varillas de acero inoxidable no se aplicara al Canadá ni a México; y que la medida correctiva sobre las bridas, accesorios y juntas de herramientas de acero al carbono y aleado se aplicara tanto al Canadá como a México. La USITC recomendó que la medida sobre los tubos soldados de acero al carbono y aleado no se aplicara a México, pero se pronunció en votación empatada respecto de su aplicación al Canadá.[53]

1.19 La USITC recomendó, además, que no se aplicara ninguna medida correctiva a Israel, a los beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Andinas, ni a Jordania.[54]

1.20 La USITC, por último, recomendó que la medida correctiva sobre los tubos soldados de acero al carbono y aleado no se aplicara a ciertos productos de gran diámetro, ya que los productores principales de esos productos no objetaban su exclusión.[55]

1.21 En los dictámenes en discordia acerca de las medidas correctivas que formularon algunos miembros de la Comisión se proponían tipos más altos de derechos adicionales (hasta de 40 por ciento)[56] o un programa trienal de contingentes, así como otro régimen para las importaciones procedentes del Canadá y México.[57]

4. Solicitud de información complementaria

1.22 Después de que la USITC emitió su informe, los Estados Unidos presentaron al Comité de Salvaguardias una notificación complementaria acerca de las determinaciones de la USITC respecto de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de ciertos productos de acero.[58] En esa notificación se hizo referencia a las recomendaciones de la USITC como "medidas propuestas".

[53] Informe de la USITC, volumen I, página 3.

[54] Informe de la USITC, volumen I, página 3.

[55] Informe de la USITC, volumen I, páginas 3, 378 y 379.

[56] Informe de la USITC, volumen I, páginas 3 y 4.

[57] Informe de la USITC, volumen I, página 5.

[58] Notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (G/SG/N/8/USA/8/Suppl.1, de 7 de enero de 2002), Prueba documental CC-8.

1.23 El 3 de enero de 2002, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales pidió información complementaria a la USITC acerca de: i) la evolución imprevista de las circunstancias; ii) el análisis económico de las alternativas en materia de medidas correctivas; y iii) el daño respecto de las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México de productos para los cuales la USITC recomendaba la aplicación de la medida correctiva al Canadá, a México o a ambos países.[59]

1.24 Esta solicitud de información complementaria se notificó al Comité de Salvaguardias el 15 de enero de 2002 y la notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC con igual fecha.[60]

1.25 La USITC presentó información complementaria sobre el análisis económico de las alternativas sobre medidas correctivas el 9 de enero de 2002[61] y sobre la evolución imprevista de las circunstancias y sobre el daño respecto de todas las importaciones de fuentes distintas del Canadá y México el 4 de febrero de 2002.[62]

1.26 El 14 de marzo de 2002, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias que en la Secretaría de la OMC podían consultarse ejemplares de las versiones públicas de la información complementaria suministrada por la USITC, y esta notificación complementaria se distribuyó el 18 de marzo de 2002.[63]

5. Medidas adoptadas por el Comité Técnico de Política Comercial

1.27 Además de las informaciones solicitadas a la USITC, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales llevó a cabo su propia investigación a través de su Comité Técnico de Política Comercial, entidad formada por representantes de distintos organismos.

1.28 El 26 de octubre de 2001, antes de que la USITC completase su investigación, el Comité Técnico de Política Comercial hizo una invitación pública a formular observaciones sobre las posibles medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de ciertos productos de acero, incluidas las propuestas de los productores nacionales sobre medidas de ajuste, las solicitudes de exclusión de productos y las medidas que eventualmente debiera adoptar el Presidente ante las constataciones

---

[59] Carta dirigida al Sr. S. Koplan por el Sr. R.B. Zoellick, de 3 de enero de 2002 (solicitud de información complementaria del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales), Prueba documental CC-7.

[60] Notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (G/SG/N/8/USA/8/Suppl.2, de 15 de enero de 2002), Prueba documental CC-9.

[61] *USITC supplementary information on the economic analysis of remedy options on 9 January 2002*, Prueba documental CC-10 (denominado en adelante "Primer Informe Complementario").

[62] *USITC supplementary information on unforeseen developments and "affirmative" injury determination for imports from all sources other than Canada and/or Mexico on 4 February 2002*, Prueba documental CC-11 (denominado en adelante "Segundo Informe Complementario).

[63] Notificaciones de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y con la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (G/SG/11/USA/5/Suppl.2, de 18 de marzo de 2002), Prueba documental CC-12.

positivas sobre existencia de daño y las constataciones de la USITC sobre medidas correctivas.[64] También se autorizó la presentación de observaciones escritas de respuesta a tales comunicaciones.

1.29 Además, durante enero de 2002 el Comité Técnico de Política Comercial celebró una serie de reuniones con diversas partes. Esas reuniones se organizaron de manera informal, mediante correspondencia por correo electrónico, y se llevaron a cabo informalmente. A diferencia de las audiencias de la USITC, las partes opuestas no estuvieron presentes y no se efectuó ninguna transcripción formal. Las partes se reunieron con funcionarios del Comité Técnico de Política Comercial pertenecientes a no menos de 15 organismos federales para resumir sus posiciones y responder preguntas.

6. Proclamación Presidencial

1.30 En virtud de la Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de ciertos productos de acero", completada con un memorándum dirigido al Secretario de Tesoro, el Secretario de Comercio y el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, el Presidente de los Estados Unidos impuso medidas de salvaguardia definitivas a la importación de ciertos productos de acero.[65]

1.31 Los Estados Unidos notificaron estas medidas de salvaguardia definitivas y la Proclamación Nº 7529 al Comité de Salvaguardias el 12 de marzo de 2002, y esas notificaciones se distribuyeron a los Miembros de la OMC los días 14 y 15 de marzo de 2002.[66]

1.32 Los productos abarcados por estas medidas de salvaguardia definitivas son no sólo aquéllos respecto de los cuales la USITC estableció determinaciones positivas, sino también dos de los cuatro productos respecto de los cuales la USITC se pronunció en votación empatada.

1.33 El 26 de marzo de 2002, los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria al Comité de Salvaguardias con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones de productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño y alambre de acero inoxidable. En la misma notificación los Estados Unidos presentaron la información complementaria que debe notificarse cuando se pone fin a una investigación en materia de salvaguardias sin proceder a

---

[64] *Trade Policy Staff Committee: Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel, 66 Fed. Reg*., página 54323 (26 de octubre de 2001 (Prueba documental CC-59).

[65] *Proclamation Nº 7529 of 5 March 2002, "To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Steel Products", Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002, página 10553; *Memorandum for the Secretary of Treasury, the Secretary of Commerce and the USTR of 5 March 2002 on the "Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products by the President of the United States of America", Federal Register*, volumen 67, Nº 45, de 7 de marzo de 2002, página 10593, Prueba documental CC-13.

[66] Notificaciones de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (G/SG/10/USA/6 y G/SG/11/USA/5, de 14 de marzo de 2002, y G/SG/10/USA/6/Suppl.1 y G/SG/11/USA/5/Suppl.1, de 15 de marzo de 2002, Prueba documental CC-14). El 18 de marzo de 2002 se notificaron dos correcciones (G/SG/11/USA/5/Corr.1 y G/SG/10/USA/6/Corr.1, de 20 de marzo de 2002, y G/SG/11/USA/5/Corr.2 y G/SG/10/USA/6/Corr.2, de 25 de marzo de 2002, Prueba documental CC-15).

la aplicación de medidas respecto del acero inoxidable para herramientas y las bridas y accesorios de acero inoxidable.[67]

1.34 En la Proclamación Nº 7529 se enumeran 11 medidas de salvaguardia aplicables a 15 productos de acero. Esas medidas son las siguientes:

a) se impone un arancel de 30 por ciento a la importación de "ciertos productos planos de acero[68], excepto los desbastes", es decir: i) las chapas[69]; ii) el acero laminado en caliente[70]; iii) el acero laminado en frío[71]; iv) el acero revestido.[72]

b) un contingente arancelario para el quinto producto del grupo de "ciertos productos planos de acero", consistente en los desbastes.[73] El arancel fuera del contingente (aplicable por encima de 5,4 millones de toneladas cortas) es de 30 por ciento.

c) se impone un arancel de 30 por ciento a las importaciones de productos fundidos con estaño[74];

d) se impone un arancel de 30 por ciento a las importaciones de barras laminadas en caliente[75];

[67] Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones e información que deberá notificarse al Comité cuando se ponga fin a una investigación en materia de salvaguardias sin proceder a la aplicación de medidas de salvaguardia (G/SG/N/8/USA/Suppl.3 y G/SG/N/9/USA/4/Suppl.1, de 28 de marzo de 2002), Prueba documental CC-16.

[68] Esta categoría comprende desbastes, chapas, acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido, y en otras partes del presente informe se hace referencia a ella como ciertos productos laminados planos de acero al carbono (CPLPAC).

[69] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.50 a 9903.72.60 del anexo de la Proclamación.

[70] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.62 a 9903.72.77 del anexo de la Proclamación.

[71] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.80 a 9903.72.98 del anexo de la Proclamación.

[72] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.99 a 9903.73.14 del anexo de la Proclamación.

[73] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.30 a 9903.72.48 del anexo de la Proclamación.

[74] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.15 a 9903.73.27 del anexo de la Proclamación.

[75] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.28 a 9903.73.38 del anexo de la Proclamación.

e) se impone un arancel de 30 por ciento a las importaciones de barras acabadas en frío[76];

f) se impone un arancel de 15 por ciento a las importaciones de barras de refuerzo[77];

g) se impone un arancel de 15 por ciento a las importaciones de ciertos productos tubulares[78];

h) se impone un arancel de 13 por ciento a las importaciones de bridas y accesorios de acero al carbono y aleado[79];

i) se impone un arancel de 15 por ciento a las importaciones de barras de acero inoxidable[80];

j) se impone un arancel de 8 por ciento a las importaciones de alambre de acero inoxidable[81];

k) se impone un arancel de 15 por ciento a las importaciones de varillas de acero inoxidable.[82]

1.35 Las medidas de salvaguardia entraron en vigor el 20 de marzo de 2002 a la hora 00.01 de la costa atlántica de los Estados Unidos.[83] Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos dispuso que el Secretario del Tesoro estableciera por reglamento la fecha en que deberían depositarse los derechos calculados.

1.36 En consecuencia, el 20 de marzo de 2002 el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos publicó un aviso[84] en que indicó que el depósito del importe calculado de los derechos se aplazaría

[76] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.39 a 9903.73.44 del anexo de la Proclamación.

[77] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.45 a 9903.73.50 del anexo de la Proclamación.

[78] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.51 a 9903.73.62 del anexo de la Proclamación.

[79] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.66 a 9903.73.72 del anexo de la Proclamación.

[80] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.74 a 9903.73.81 del anexo de la Proclamación.

[81] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.91 a 9903.73.96 del anexo de la Proclamación.

[82] A que se refiere el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.83 a 9903.73.89 del anexo de la Proclamación.

[83] Cláusula 8) de la Proclamación.

[84] *Notice on payment of duties on certain steel products*, *Federal Register*, volumen 67, Nº 54, 20 de marzo de 2002, página 12860.

hasta el 19 de abril de 2002. Esto no afectó a la recaudación de los derechos a partir de la entrada en vigor de la Proclamación Nº 7529. El aviso se notificó al Comité de Salvaguardias el 26 de marzo de 2002, y esa notificación se distribuyó el 27 de marzo de 2002[85] (Prueba documental CC-17).

7. Exclusiones referentes a determinados países

1.37 Sobre la base del Informe Complementario de la USITC de 4 de febrero de 2002, el Presidente de los Estados Unidos decidió excluir de todas las medidas de salvaguardia las importaciones procedentes del Canadá y México.[86] También quedaron excluidas las importaciones procedentes de Israel y de Jordania.[87]

1.38 Quedaron exentas de las medidas de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros de la OMC de cuyo porcentaje en el total de las importaciones se afirma que no excede del 3 por ciento individualmente ni del 9 por ciento colectivamente. Sobre esta base, no quedaron excluidas de las medidas de salvaguardia las siguientes importaciones[88]:

a) los desbastes y ciertos productos planos de acero procedentes del Brasil;

b) las bridas y accesorios de acero al carbono y aleado procedentes de la India, Rumania y Tailandia;

c) las barras de refuerzo de acero al carbono y aleado procedentes de Moldova, Turquía y Venezuela;

d) ciertos productos tubulares procedentes de Tailandia.

8. Exclusiones referentes a determinados productos

1.39 Además de las exclusiones mencionadas en la solicitud de iniciación de una investigación en materia de medidas de salvaguardia de 22 de junio de 2002, que se tuvieron en cuenta en el alcance de las medidas de salvaguardia definitivas[89], la Proclamación Nº 7529 dispuso la exclusión de otros productos.[90] Estas exclusiones adicionales no se referían únicamente a ciertos productos tubulares de

[85] Notificaciones de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (G/SG/10/USA/6/Suppl.3 y G/SG/11/USA/5/Suppl.3, de 27 de marzo de 2002), Prueba documental CC-17. Esta notificación también contenía rectificaciones técnicas del anexo de la Proclamación Nº 7529.

[86] Párrafo 8 de la Proclamación.

[87] Párrafo 11 de la Proclamación.

[88] Párrafo 12 de la Proclamación y párrafo 11 d) de su anexo.

[89] Incisos i) a ix) del párrafo 11 b) del anexo de la Proclamación.

[90] Anexo de la Proclamación, páginas 10558 a 10592 del Federal Register, párrafo 11 b), Prueba documental CC-13.

gran diámetro, respecto de los cuales la USITC recomendó que no se aplicara ninguna medida de salvaguardia[91], sino también a muchos otros productos.[92]

1.40 El Presidente de los Estados Unidos dispuso, además, que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales determinase si correspondía o no excluir determinados productos y, en caso afirmativo, publicara un aviso en el *Federal Register* dentro de los 120 días siguientes a la fecha de la Proclamación (el 3 de julio de 2002 a más tardar) para excluirlos de las medidas de salvaguardia.[93]

1.41 De este modo, el 5 de abril de 2002 el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales decidió excluir determinados productos de la medida de salvaguardia.[94] Esta decisión se notificó al Comité de Salvaguardias el 11 de abril de 2002 y la notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 12 de abril de 2002.[95]

1.42 El 18 de abril de 2002, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales especificó los procedimientos que correspondería aplicar para el examen de las solicitudes de nuevas exclusiones.[96] Se indicó que los solicitantes de exclusiones y quienes se opusieran a ellas respondieran a cuestionarios normalizados, respectivamente hasta el 23 de abril y el 13 de mayo de 2002. Se admitieron nuevas solicitudes de exclusión hasta el 20 de mayo de 2002.

1.43 El 21 de mayo de 2002, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales indicó que se aplicarían los mismos procedimientos respecto de las nuevas exclusiones solicitadas hasta el 20 de mayo de 2002.[97] El 3 de junio de 2002, explicó que se

[91] Párrafo 11.b) xlviiii A) a G) del anexo de la Proclamación, que refleja el informe de la USITC, volumen I, páginas 378 y 379, nota 123.

[92] Párrafo 11.b) x) a xlviii) y xlix) del anexo de la Proclamación.

[93] Párrafo 11 c) de Memorándum del anexo de la Proclamación, Federal Register, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002, página 10596.

[94] *Exclusion of Particular Products From Actions Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Certain Steel Products; and Conforming Changes to the Harmonized Tariff Schedule of the United States, Federal Register*, volumen 67, Nº 65, 5 de abril de 2002, página 16484.

[95] Notificaciones de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (G/SG/10/USA/6/Suppl.4 y G/SG/11/USA/5/Suppl.4, de 12 de abril de 2002), Prueba documental CC-18.

[96] *Procedures for Further Consideration of Requests for Exclusions of Particular products from Actions With Regard to Certain Steel products Under Section 203 of the Trade Act of 1974, as Established in the Presidential Proclamation 7529 of March 5, 2002, Federal Register*, volumen 67, Nº 75, 18 de abril de 2002, página 19307, Prueba documental CC-19.

[97] *Procedures for Consideration of New Requests for Exclusions of Particular Products from Actions With Regard to Certain Steel products Under Section 203 of the Trade Act of 1974, as Established in the Presidential Proclamation 7529 of 5 March 2002, Federal Register*, volumen 67, Nº 98, 21 de mayo de 2002, página 35842, Prueba documental CC-20.

aplicarían los mismos procedimientos en el examen anual a través del cual se admitirían nuevas solicitudes futuras de exclusión.[98]

1.44 Sobre esta base, el 23 de abril de 2002 el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales publicó la lista de solicitudes de exclusión presentadas antes del 5 de marzo de 2002; una primera lista de 150 nuevas solicitudes de exclusión se publicó el 5 de junio de 2002; una segunda lista de 134 nuevas solicitudes de exclusión, el 14 de junio de 2002; una tercera lista de 135 nuevas solicitudes de exclusión, el 19 de junio de 2002; y una cuarta lista, el 27 de junio de 2002.

1.45 El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales también publicó una primera lista de exclusiones referentes a 61 productos el 7 de junio de 2002; una segunda lista de exclusiones referentes a 47 productos, el 17 de junio de 2002; y una tercera lista de exclusiones referentes a 116 productos, el 24 de junio de 2002.

1.46 Antes de vencer el 3 de julio de 2002 el plazo establecido en la Proclamación Nº 7519 para el examen de las solicitudes de exclusión pendientes, el Presidente dictó una nueva Proclamación[99] que prorrogó ese plazo hasta el 31 de agosto de 2002. Las tres listas de exclusiones de productos publicadas anteriormente se anexaron a esa Proclamación.

1.47 El 8 de julio, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales publicó una quinta lista de 82 nuevas solicitudes de exclusión. También publicó el 11 de julio de 2002 una cuarta lista de exclusiones referente a 23 productos, y el 19 de julio de 2002 una quinta lista de exclusiones referente a 14 productos. Las últimas exclusiones referentes a productos determinados se otorgaron el 22 de agosto de 2002.[100]

II. ASPECTOS REFERENTES AL PROCEDIMIENTO EN LA OMC

A. CONSULTAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

2.1 En su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones efectuada el 28 de diciembre de 2001, los Estados Unidos ofrecieron consultar con los Miembros que tuvieran un interés sustancial como exportadores de uno o más de los productos comprendidos en la investigación.[101]

---

[98] *New Requests for Exclusions of Particular products from Actions With Regard to Certain Steel products Under Section 203 of the Trade Act of 1974, as Established in the Presidential Proclamation 7529 of 5 March 2002; Information Collection and Procedures for Consideration, Federal Register*, volumen 67, Nº 106, 3 de junio de 2002, página 38301, Prueba documental CC-21.

[99] *Proclamation Nº 7576 of 3 July 2002, To Provide for the Efficient and Fair Administration of Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, Federal Register*, volumen 67, Nº 130, 8 de julio de 2002, página 45285.

[100] *Fact sheet: Exclusion of products from safeguard on steel products, 22 August 2002, Exhibit CC-91; List of additional products to be excluded from the Section 201 safeguards measures, as established in Presidential Proclamation 7529 of 5 March 2002*, 22 de agosto de 2002, Prueba documental CC-92.

[101] G/SG/N/8/USA/Suppl.1, de 7 de enero de 2002.

2.2 El Brasil, las Comunidades Europeas, Corea y Nueva Zelandia solicitaron la celebración de consultas con los Estados Unidos con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero cada uno de ellos se reservó el derecho a la celebración de nuevas consultas una vez que se impusieran las medidas efectivas.

2.3 En la Proclamación Nº 7529, el Presidente de los Estados Unidos dispuso que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, antes de la fecha de entrada en vigor de las medidas de salvaguardia definitivas, celebrara consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias con cualquier Miembro de la OMC que tuviera un interés sustancial como exportador del producto objeto de las medidas de salvaguardia.[102] Corea solicitó la celebración de consultas el 27 de febrero de 2002. Las consultas tuvieron lugar en Washington, D.C., el 15 de marzo de 2002. El 6 de marzo de 2002 el Japón pidió la celebración de consultas. Esas consultas tuvieron lugar en Washington, D.C., el 14 de marzo de 2002. El 7 de marzo, Nueva Zelandia y las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de consultas y el Brasil formuló su solicitud el 11 de marzo de 2002. Los tres conjuntos de consultas tuvieron lugar en Ginebra el 19 de marzo de 2002. Posteriormente, los días 12, 18 y 26 de marzo de 2002, Noruega, China y Suiza, respectivamente, también pidieron la celebración de consultas con los Estados Unidos. Las consultas con Noruega y China se celebraron los días 25 de marzo y 22 de mayo de 2002, respectivamente, en Washington, D.C., y las consultas con Suiza se celebraron en Ginebra el 12 de abril de 2002.

B. CONSULTAS CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

2.4 El 7 de marzo de 2002, las Comunidades Europeas iniciaron los procedimientos previstos en el artículo 4 del ESD, el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias solicitando a los Estados Unidos la celebración de consultas correspondientes al procedimiento de solución de diferencias.[103] Se formularon solicitudes análogas por el Japón[104] y Corea[105] el 20 de marzo de 2002. China[106], Suiza[107] y Noruega[108] también solicitaron la celebración de consultas con los Estados Unidos los días 26 de marzo y 3 y 4 de abril de 2002, respectivamente. Las consultas tuvieron lugar en Ginebra los días 11 y 12 de abril de 2002 junto con las celebradas con las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza y Noruega.

[102] *Memorandum*, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002, página 10596 (Prueba documental CC-13).

[103] Véase el documento WT/DS248/1.

[104] WT/DS249/1.

[105] WT/DS251/1.

[106] WT/DS252/1.

[107] WT/DS253/1.

[108] WT/DS254/1.

2.5 Nueva Zelandia[109] y el Brasil[110] solicitaron posteriormente, los días 14 y 21 de mayo de 2002, respectivamente, la celebración con los Estados Unidos de las consultas correspondientes al procedimiento de solución de diferencias. Esas consultas tuvieron lugar en Ginebra el 13 de junio de 2002.

C. GRUPO ESPECIAL ÚNICO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 9 DEL ESD

2.6 En vista de que ninguna de las consultas correspondientes al procedimiento de solución de diferencias logró resolver la diferencia, las partes solicitaron por separado el establecimiento de grupos especiales para examinar las cuestiones resultantes de las consultas.

2.7 En conformidad con el artículo 6 del ESD, el OSD estableció grupos especiales múltiples para examinar asuntos similares planteados por los reclamantes:

a) Las Comunidades Europeas fueron las primeras en solicitar el establecimiento de un grupo especial.[111] El 3 de junio de 2002 se estableció el primer grupo especial para ocuparse de esa solicitud.

b) El Japón y Corea pidieron el establecimiento de un grupo especial.[112] Los Estados Unidos se opusieron a esas solicitudes en la reunión especial del OSD celebrada el 3 de junio de 2002. No obstante, en la reunión especial del OSD celebrada el 14 de junio de 2002 para examinar las solicitudes presentadas por el Japón, Corea, y (anteriormente) las Comunidades Europeas, se estableció un grupo especial único con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD.

c) China, Suiza y Noruega pidieron el establecimiento de un grupo especial el 27 de mayo y el 3 de junio de 2002.[113] Los Estados Unidos se opusieron a la primera solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China en la reunión especial del OSD celebrada el 7 de junio de 2002 e hicieron lo mismo respecto de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Suiza y Noruega en la reunión especial del OSD que tuvo lugar el 14 de junio de 2002. Las solicitudes presentadas por China, Suiza y Noruega fueron aceptadas en la reunión especial del OSD celebrada el 24 de junio de 2002. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD, esas solicitudes se remitieron al grupo especial único ya establecido para examinar las solicitudes formuladas por las Comunidades Europeas, Corea y el Japón.

2.8 El 27 de junio de 2002 se llegó a un acuerdo de procedimiento de las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia con los Estados Unidos.[114] En virtud de ese acuerdo de procedimiento, los Estados Unidos aceptaron que se abreviara el plazo de 60 días previsto

[109] WT/DS258/1.

[110] WT/DS259/1.

[111] WT/DS248/12.

[112] WT/DS249/6 y WT/DS251/7, respectivamente.

[113] WT/DS252/5, WT/DS253/5 y WT/DS254/5, respectivamente.

[114] WT/DS248/13, WT/DS249/7, WT/DS251/8, WT/DS252/6, WT/DS253/6, WT/DS254/6 y WT/DS258/10.

para las consultas en virtud del párrafo 7 del artículo 4 del ESD y el establecimiento del grupo especial con arreglo a la primera solicitud presentada por Nueva Zelandia, así como el establecimiento de un grupo especial único conforme al párrafo 1 del artículo 9 del ESD para todos los reclamantes. A su vez, los reclamantes convinieron en no pedir al Director General que designara a los miembros del Grupo Especial antes del 15 de julio de 2002, y acordaron plazos más amplios para las comunicaciones.

2.9 Como ya se ha señalado, Nueva Zelandia y el Brasil también habían solicitado consultas con los Estados Unidos conforme al procedimiento de solución de diferencias los días 14 y 21 de mayo de 2002, respectivamente. Esas consultas tuvieron lugar en Ginebra el 13 de junio de 2002.

2.10 Nueva Zelandia pidió el establecimiento de un grupo especial el 28 de junio de 2002.[115] Los Estados Unidos aceptaron esa primera solicitud de establecimiento de un grupo especial en la reunión especial del OSD celebrada el 8 de julio de 2002. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD, esta solicitud también se remitió al grupo especial único ya establecido para examinar las solicitudes presentadas por las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza y Noruega.

2.11 El 18 de julio de 2002 se concertó también un acuerdo de procedimiento entre el Brasil y los Estados Unidos.[116] En virtud de ese acuerdo, los Estados Unidos aceptaron que se abreviara el plazo de 60 días previsto para las consultas y el establecimiento de un grupo especial con arreglo a la primera solicitud presentada por el Brasil.[117] Tanto el Brasil como los Estados Unidos aceptaron también que, conforme al párrafo 1 del artículo 9 del ESD, su diferencia se remitiera al grupo especial ya establecido para examinar las solicitudes de las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia.

2.12 En virtud de los dos acuerdos entre las partes mencionados *supra* y en conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, el OSD acordó que todas estas diferencias estuvieran a cargo de un único grupo especial cuyo mandato consistiría en examinar todas las solicitudes de establecimiento de grupos especiales antes mencionadas.[118]

2.13 El grupo especial único quedó establecido con el siguiente mandato uniforme:

> "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil en los documentos WT/DS248/12, WT/DS249/6, WT/DS251/7, WT/DS252/5, WT/DS253/5, WT/DS254/5, WT/DS258/9 y WT/DS259/10, el asunto sometido al OSD por las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil en esos documentos y

[115] WT/DS258/9.

[116] WT/DS259/9.

[117] WT/DS259/10.

[118] WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258 y WT/DS259.

> formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."[119]

2.14 El 15 de julio de 2002 se solicitó al Director General que determinara la composición de este grupo especial único con referencia a los párrafos 7 y 10 del artículo 8 del ESD. El 25 de julio, el Director General designó miembros del Grupo Especial a las siguientes personas:

Presidente: Sr. Stefán Jóhannesson

Miembros: Sr. Mohan Kumar
Sra. Margaret Liang

2.15 El Canadá, Cuba, Malasia, México, Tailandia, el Taipei Chino, Turquía y Venezuela se reservaron el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial. En una carta de fecha 23 de octubre de 2002, Malasia informó al Grupo Especial de su decisión de retirarse como tercero de las actuaciones del Grupo Especial.

2.16 El 29 de julio de 2002 el Grupo Especial celebró con las partes una reunión de organización. El 31 de julio de 2002 el Grupo Especial comunicó por escrito a las partes algunas decisiones preliminares de organización e indicó las normas de procedimiento que habría de seguir.

2.17 Los días 29, 30 y 31 de octubre de 2002, el Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes. El Grupo Especial dirigió preguntas a las partes el 31 de octubre de 2002, y las partes presentaron sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial el 12 de noviembre de 2002. Los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2002, el Grupo Especial celebró su segunda reunión de organización con las partes. El Grupo Especial dirigió preguntas a las partes el 13 de diciembre de 2002. El Grupo Especial prorrogó el plazo para responder a sus preguntas del 21 de diciembre de 2002 al 6 de enero de 2003. Los Estados Unidos solicitaron autorización para presentar nuevas observaciones sobre algunas de las respuestas de los reclamantes. El 16 de enero de 2003, el Grupo Especial autorizó a todas las partes a presentar nuevas observaciones sobre algunas de las preguntas del Grupo Especial.

2.18 El 28 de enero de 2003, los Estados Unidos pidieron que el Grupo Especial diera traslado de informes separados con arreglo al párrafo 2 del artículo 9 del ESD. El 30 de enero de 2003 los reclamantes se opusieron a esa solicitud. Siguió a ello una serie de comunicaciones entre las partes. El 3 de febrero de 2003, el Grupo Especial comunicó a las partes por escrito que se daría a conocer una decisión sobre la solicitud de los Estados Unidos con el informe provisional del Grupo Especial pero que, en cualquier caso, si el Grupo Especial aceptara la solicitud de los Estados Unidos, todos esos informes separados del Grupo Especial tendrían la misma parte expositiva. El texto de la comunicación es el siguiente:

> "El 28 de enero de 2003, el Grupo Especial recibió una solicitud de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD a fin de que el Grupo Especial diera traslado de ocho informes separados en lugar de un informe consolidado. Los Estados Unidos formularon esa solicitud en vista de que, durante la anterior reunión del OSD (celebrada el 27 de enero de 2003), algunos reclamantes estimaron que 'en el caso de una reclamación múltiple en que se diera traslado de un único informe, cada

[119] WT/DS248/15, WT/DS249/9, WT/DS251/10, WT/DS252/8, WT/DS253/8, WT/DS254/8, WT/DS258/12 y WT/DS259/11.

parte no podría pedir la adopción del informe solamente respecto del grupo especial solicitado por un reclamante determinado'. Los Estados Unidos afirmaron en su carta que no comprendían el fundamento de este criterio de 'todo o nada' porque, por ejemplo, quedaría comprometido el derecho de una parte demandada a procurar la solución de una o más de las reclamaciones individuales sin la adopción de un informe (o sin una apelación). Los Estados Unidos observaron en su carta que, aunque apreciaban el trabajo que suponía la preparación de informes separados, en la diferencia *CE - Bananos III* el Grupo Especial redactó un informe general y dio traslado de informes separados idénticos a cada uno de los reclamantes, omitiendo los párrafos inaplicables cuando correspondía.

El 30 de enero los reclamantes se dirigieron por escrito al Grupo Especial oponiéndose a la solicitud formulada por los Estados Unidos por diversas razones, en especial las siguientes: la solicitud no se había formulado oportunamente; la aceptación de la solicitud daría lugar a mayores retrasos; los reclamantes habrían expuesto sus argumentos en distinta forma si hubieran sabido que se daría traslado de informes múltiples; y la solicitud de los Estados Unidos era contraria a las disposiciones de procedimiento negociadas entre todas las partes (WT/DS248/13, WT/DS249/7, WT/DS251/8, WT/DS252/6, WT/DS253/6, WT/DS254/6, WT/DS258/10 y WT/DS259/9) y era contraria a los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial.

El 31 de enero, poco antes del mediodía, la Secretaría envió un fax a todas las partes en nombre del Grupo Especial informándoles de que el Grupo Especial estaba examinando la solicitud de los Estados Unidos de 28 de enero y el escrito de oposición presentado por los reclamantes el 30 de enero y que, antes de la hora de terminación de las actividades del lunes 3 de febrero, se comunicaría a las partes la respuesta del Grupo Especial, incluida la fecha en que se daría traslado de la parte expositiva respecto de las diferencias WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258 y WT/DS259.

El 31 de enero, al final de la tarde, los Estados Unidos respondieron al escrito de los reclamantes de 30 de enero. Según Estados Unidos, los reclamantes parecían confundir el hecho de que se hubiera establecido un grupo especial único para examinar las distintas solicitudes con la cuestión de si ese grupo especial único debía o no dar traslado de un único informe. A juicio de los Estados Unidos, la circunstancia de que esta diferencia se tramitara en un procedimiento único no significaba en modo alguno que los resultados de ese procedimiento único consistieran en un único informe. Los Estados Unidos insistieron en que nunca habían renunciado al derecho que les otorgaba el párrafo 2 del artículo 9 del ESD, y que los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial no excluían la posibilidad de informes múltiples. Plantearon que hasta ese momento los Estados Unidos habían considerado que, aunque podrían haber solicitado informes separados, sus derechos estaban suficientemente protegidos con un único informe. Esa situación se modificó desde la última reunión del OSD, en que los Estados Unidos adquirieron conciencia de la interpretación que los reclamantes daban al artículo 9 del ESD, que según los Estados Unidos amenazaba sus derechos en el mecanismo de solución de diferencias. Para los Estados Unidos, su solicitud de 28 de enero de 2003 fue perfectamente oportuna. Ante la alegación de los reclamantes según la cual habrían organizado sus argumentos en distinta forma si los Estados Unidos hubieran presentado antes su petición, los Estados Unidos respondieron que, a lo largo de las actuaciones, cada uno

de los reclamantes había mantenido su autonomía planteando diferentes alegaciones, argumentos, respuestas a las preguntas, etc. Los Estados Unidos añadieron que los reclamantes no indicaron en qué sentido habrían procedido de distinta forma si hubieran sabido de antemano que habría un único informe del Grupo Especial. Los Estados Unidos plantearon, en lo esencial, que de cualquier modo los reclamantes no pueden tener más derechos con un único informe que con informes múltiples, puesto que no pueden tener más derechos en un procedimiento único que los que tendrían en procedimientos separados. Según los Estados Unidos, la única diferencia entre el informe único y los informes separados consiste en que con el segundo método quedaría perfectamente claro que cada reclamante sólo tiene derechos respecto de las alegaciones que ha planteado. Por último, los Estados Unidos reiteraron que el Grupo Especial debería aplicar, por ejemplo, el modelo que se empleó en la diferencia *CE - Bananos III*, en que el Grupo Especial redactó un informe general y dio traslado de informes separados respecto de cada reclamación, de los que eliminó las constataciones que no correspondían al reclamante respectivo; ese método, aplicado a la presente diferencia, minimizaría el trabajo para la Secretaría y no retrasaría el traslado de los informes.

El 31 de enero, en las primeras horas de la tarde, el Japón, Suiza y más tarde las Comunidades Europeas pidieron al Grupo Especial que no tuviera en cuenta la segunda carta de los Estados Unidos de 31 de enero y se pronunciara sobre la solicitud de los Estados Unidos sobre la base exclusiva de su primera carta de 28 de enero de 2003 y la carta de los reclamantes de 30 de enero. Esos reclamantes formularon enérgicas objeciones respecto de la oportunidad y la forma que los Estados Unidos escogieron para presentar la carta de 31 de enero al Grupo Especial, alegando, entre otras cosas, que al proceder de ese modo los Estados Unidos tenían plena conciencia de que en los Gobiernos de algunos de los reclamantes se había interrumpido ya la actividad por el fin de semana. El Japón alegó que los Estados Unidos simplemente procuraban retrasar la decisión del Grupo Especial y que, con ello, los Estados Unidos habían desconocido por completo el debido proceso y la lealtad procesal. A juicio de las Comunidades Europeas, la totalidad de los argumentos planteados por los Estados Unidos tenían su respuesta, ya fuera en el texto del ESD, en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)* o la carta de los reclamantes. Las Comunidades Europeas afirmaron que no consideraban que el hecho de que se diera traslado de un único informe del Grupo Especial, en lugar de múltiples informes, redujera ni ampliara los derechos de ninguna de las partes. Tampoco consideraban que hicieran falta múltiples informes del Grupo Especial para que tal cosa resultase clara. Por último, las Comunidades Europeas señalaron que todos los reclamantes tenían interés en las reclamaciones formuladas por los demás, como lo ponía de manifiesto el hecho de que todos ellos fueran terceros en los asuntos planteados por los demás.

Posteriormente, durante la tarde del 31 de enero (inmediatamente antes de recibirse la comunicación de las Comunidades Europeas mencionada en el párrafo anterior), los Estados Unidos respondieron que en las comunicaciones del Japón y Suiza parecía suponerse que los reclamantes tenían el derecho de responder a los argumentos expuestos por los Estados Unidos, mientras que los Estados Unidos no debían tener el derecho de responder a los argumentos de los reclamantes.

El Japón respondió reiterando que los Estados Unidos sólo procuraban dilatar la controversia, recargar el trabajo del Grupo Especial y la Secretaría con nuevas comunicaciones, y retrasar la solución de esta importante diferencia. El Japón planteó por qué habían esperado los Estados Unidos un día entero, hasta la tarde del viernes 31 de enero de 2003, para reiniciar el intercambio de comunicaciones. Por último, el Japón reiteró que el Grupo Especial debería dictar su decisión exclusivamente sobre la base de la carta de los reclamantes de 30 de enero de 2003 y la primera carta de los Estados Unidos de 28 de enero de 2003.

* * * * *

El Grupo Especial tiene plena conciencia de las obligaciones que el ESD impone en materia de plazos, incluidos los que se mencionan en el párrafo 8 del artículo 12 y el artículo 20, y de la importancia de actuar con prontitud en esta diferencia (como en todas las diferencias).

El Grupo Especial también tiene plena conciencia de las disposiciones del artículo 9 del ESD, incluida la obligación del Grupo Especial de asegurar que se tengan en cuenta los derechos que todas las partes habrían tenido si hubiesen actuado grupos especiales distintos.

El Grupo Especial recuerda también que el establecimiento de un grupo especial único fue acordado por las partes. Además, la coordinación de las exposiciones orales de los reclamantes en ambas reuniones sustantivas del Grupo Especial (así como de las respuestas de las partes a las preguntas del Grupo Especial) fue promovida por él y acordada por todas las partes. El Grupo Especial observa a ese respecto que los Estados Unidos, en su carta de 31 de enero, reconocen que la actuación de un grupo especial único puede beneficiar a todas las partes, reducir los retrasos y asegurar el respeto de los derechos de los Miembros de la OMC en el procedimiento de solución de diferencias.

El Grupo Especial ha decidido que examinará y evaluará la solicitud formulada por los Estados Unidos mientras completa su análisis jurídico de las alegaciones de los reclamantes. El Grupo Especial establecerá una conclusión acerca de esta petición de los Estados Unidos, incluida la cuestión de si se puede o no dar traslado de informes separados cuando se ha establecido un grupo especial único y se examinan diferencias múltiples mediante la actuación de un único grupo especial, y si es preciso o no dilucidar esta cuestión para resolver la presente diferencia. El Grupo Especial habrá de comunicar a las partes su decisión sobre estas cuestiones al darles traslado de su informe provisional.

El Grupo Especial observa, sin embargo, que conforme al artículo 15 del ESD se debe dar traslado a las partes en la diferencia de una parte expositiva que contenga una descripción de sus alegaciones y argumentos fácticos y jurídicos. El Grupo Especial considera que la parte expositiva del informe de cualquier grupo especial debe incluir la constancia objetiva de las actuaciones pertinentes del grupo especial. Por lo tanto, teniendo en cuenta: i) las circunstancias del procedimiento a cargo de un grupo especial único que se sigue en las diferencias WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258 y WT/DS259; ii) la oportunidad en que se presentó la solicitud de los Estados Unidos, es decir, pocos días antes de darse traslado de la parte expositiva; iii) el hecho de que el Grupo

Especial está examinando una serie de medidas de salvaguardia que sólo están en vigor durante tres años; y iv) la necesidad de asegurar el debido proceso, el Grupo Especial estima que debe dar traslado, en cualquier caso, de una única parte expositiva. En caso de que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que debe dar traslado a las partes de múltiples informes, todos esos informes del Grupo Especial tendrán la misma parte expositiva.

Las partes observarán, al recibir esta semana el proyecto de parte expositiva del informe del Grupo Especial, que éste ha procurado asegurar que las alegaciones y argumentos individuales y colectivos de los reclamantes consten debidamente, junto con las defensas correspondientes de los Estados Unidos. Tal como lo establece el párrafo 1 del artículo 15 del ESD, se invitará a todas las partes a que formulen sus observaciones y sugieran modificaciones de este proyecto de parte expositiva para asegurar que refleje objetivamente las alegaciones y argumentos jurídicos y fácticos de todas las partes.

En consecuencia, el jueves 6 de febrero de 2003 se dará traslado del proyecto de parte expositiva correspondiente a las diferencias WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258 y WT/DS259 y, con arreglo al artículo 15 del ESD, se invitará todas las partes a presentar sus observaciones sobre ese proyecto de parte expositiva el miércoles 19 de febrero de 2003 a las 17.00 horas a más tardar.

Por último, el Grupo Especial desea dar seguridades a las partes de que, cualquiera que sea la decisión que finalmente adopte acerca de si da traslado o no de informes separados, su labor no habrá de retrasarse indebidamente. El Grupo Especial está realizando los máximos esfuerzos para actuar con la mayor rapidez posible en su examen de las alegaciones de los reclamantes, teniendo en cuenta que las partes han presentado más de 3.500 páginas de comunicaciones, declaraciones orales y respuestas a preguntas, junto con más de 3.000 páginas de pruebas documentales en apoyo de numerosas alegaciones, basadas tanto en el GATT de 1994 como en el Acuerdo sobre Salvaguardias, todo lo cual plantea cuestiones de hecho y de derecho complejas y delicadas."

2.19 El Grupo Especial dio traslado del proyecto de parte expositiva, con arreglo al párrafo 1 del artículo 15 del ESD, el 6 de febrero de 2003. El 19 de febrero de 2003, el Grupo Especial recibió observaciones de las partes sobre el proyecto de parte expositiva. El 26 de marzo de 2003, el Grupo Especial dio traslado a las partes de sus informes provisionales. Los días 9 y 16 de abril de 2003, el Grupo Especial recibió observaciones de las partes. El 2 de mayo de 2003, el Grupo Especial dio traslado a las partes de sus informes definitivos.

III. ALEGACIONES HECHAS POR LOS RECLAMANTES[120]

A. COMUNIDADES EUROPEAS

3.1 Las Comunidades Europeas alegan lo siguiente:

a) no se cumplió la condición previa de "evolución imprevista de las circunstancias" establecida en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

b) en el caso de muchos de los productos importados objeto de la investigación, no se produjo el aumento de las importaciones previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

c) en el caso de determinados productos, se utilizó una definición incorrecta de las ramas de producción nacional pertinentes que producen productos similares o directamente competidores de los presuntamente importados en mayor cantidad, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4, en conjunción con el párrafo 1 c) el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

d) las ramas de producción nacional pertinentes no sufrieron daño grave ni amenaza de daño grave, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

e) el aumento de las importaciones que pueda haberse producido no causó daño grave ni amenaza de daño grave a las ramas de producción nacional pertinentes, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular porque las ramas de producción nacional pertinentes no sufrieron daño y porque el daño o la amenaza de daño causados por otros factores se atribuyeron a las importaciones;

f) las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplican sólo en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

g) no existe paralelismo entre los productos respecto de los cuales se constató o alegó un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los productos con respecto a los cuales se impusieron las medidas de protección, lo que es contrario al principio inherente al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

h) ni el informe de la investigación ni los demás documentos pertinentes establecen adecuadamente las constataciones y conclusiones razonadas de todas las cuestiones de hecho o de derecho pertinentes, incluida la justificación de las medidas efectivamente aplicadas y de todos los demás elementos mencionados *supra*, según lo requerido en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; tampoco se facilita el análisis ni la demostración requeridos por el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[120] Las alegaciones que se indican en esta sección figuran así en las respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por las partes en los documentos WT/DS248/12, WT/DS249/7, WT/DS251/7, WT/DS252/5, WT/DS253/5, WT/DS254/5, WT/DS258/9 y WT/DS25948/102.

B. JAPÓN

3.2 El Japón alega lo siguiente:

a) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, fueron impuestas en ausencia del aumento del volumen de las importaciones requerido;

b) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, fueron impuestas a pesar de que el Gobierno de los Estados Unidos no había demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave y no se había asegurado de que el daño grave causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuía al aumento de las importaciones;

c) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo 2 y 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los párrafos 3 del artículo X y 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque el Gobierno de los Estados Unidos no definió adecuadamente las ramas de producción nacionales que producían productos similares a los productos importados objeto de investigación o directamente competidores con ellos;

d) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo 2, 1 del artículo 3 y 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los párrafos 3 del artículo X y 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, el Presidente impuso medidas de salvaguardia a los productos de acero fundidos con estaño como a un producto similar distinto sin formular una determinación uniforme, imparcial y razonable de que el aumento de las importaciones de productos de acero fundidos con estaño había causado, o amenazaba causar, un daño grave a la rama de producción nacional que producía el producto similar o directamente competidor, y sin publicar ningún informe en el que se enunciaran las constataciones y las conclusiones fundamentadas;

e) las medidas impuestas a los productos de acero fundidos con estaño y a los productos de alambre de acero inoxidable infringen los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 porque el trato dado por el Presidente a las votaciones con resultado de empate celebradas por la USITC sobre la existencia de daño en relación con éstos y otros productos no fue uniforme, imparcial y razonable y el Presidente no publicó ningún informe en el que se enunciaran las constataciones y las conclusiones fundamentadas que apoyaban ese trato;

f) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque no existe paralelismo entre las fuentes de importaciones abarcadas por la investigación en materia de salvaguardias y las fuentes de importaciones comprendidas en el ámbito de las medidas de salvaguardia;

g) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo 3 y 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, las medidas impuestas fueron más restrictivas que las recomendadas por la USITC, y no se realizó ninguna investigación ni se publicó ningún informe en el que se enunciaran las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre por qué no eran más restrictivas de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave;

h) las medidas de salvaguardia son incompatibles con los párrafos 1 del artículo I del GATT de 1994 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, dejan exentas las importaciones procedentes de Miembros de la OMC con los que los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio, a saber, el Canadá, México, Jordania e Israel, por lo que discriminan entre los productos originarios del Japón y los productos originarios de dichos Miembros de la OMC.

C. COREA

3.3 Corea alega lo siguiente:

a) los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la determinación de las ramas de producción nacionales pertinentes que producen productos similares o directamente competidores;

b) los Estados Unidos tampoco cumplieron las obligaciones contenidas en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como en el artículo XIX del GATT de 1994, con respecto a la investigación, las constataciones y la decisión relativas al aumento de las importaciones, daño grave, amenaza de daño grave y relación de causalidad. En el caso de los productos de acero fundidos con estaño, los Estados Unidos infringieron también el párrafo 3 a) del artículo X;

c) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 en lo que atañe a la prescripción de demostrar que la "evolución imprevista de las circunstancias" llevó al aumento de las importaciones. En este sentido, no sólo los Estados Unidos no realizaron análisis separados para cada producto en cuestión, sino que las explicaciones fueron insuficientes para cumplir la prescripción;

d) los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 al no aplicar las medidas de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de las fuentes de donde procedían sobre una base NMF;

e) la infracción por los Estados Unidos del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los artículos I y XIX del GATT de 1994 fue agravada por la infracción del párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para dejar exentas las importaciones procedentes del Canadá y de México, el Presidente de los Estados Unidos revocó las constataciones formuladas por la USITC de conformidad con el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN sin dar explicaciones adecuadas, si dio alguna;

f) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias conjuntamente con los párrafos 2 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no cumplir la prescripción de paralelismo entre la investigación y las medidas;

g) los Estados Unidos infringieron el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, conjuntamente con los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no brindaron una oportunidad para que las partes interesadas participaran en forma suficiente, no realizaron una investigación adecuada, no facilitaron información fundamental en la que se habían basado, y no enunciaron en el informe publicado las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluidas la justificación de la medida efectivamente impuesta y la justificación de la exclusión del Canadá, México, Israel y Jordania;

h) las medidas de salvaguardia excedieron de la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y, en consecuencia, infringieron el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas no se limitaron al daño grave causado por el aumento de las importaciones;

i) las medidas de salvaguardia infringen también el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque su duración es superior al tiempo necesario para reparar o prevenir el daño grave;

j) los Estados Unidos infringieron también varias disposiciones de procedimiento del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no dar "oportunidades adecuadas" para que se celebraran consultas en relación con la aplicación de medidas de salvaguardia, no proporcionar información pertinente y no hacer notificaciones adecuadas;

k) los Estados Unidos infringen el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se ha mantenido un nivel de concesiones sustancialmente equivalente entre los Miembros exportadores y los Estados Unidos;

l) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, entre otras cosas, al no excluir a los países en desarrollo de manera no discriminatoria.

D. CHINA

3.4 China alega lo siguiente:

a) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, dado que no se cumplió la condición previa de la "evolución imprevista de las circunstancias";

b) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dado que en el caso de muchos de los productos importados sujetos a investigación, no se produjo un aumento de las importaciones;

c) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) y b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dado que, en el caso de determinados productos, se dio una definición incorrecta del "producto de que se trate" para determinar el aumento de las importaciones y dado que algunas de las medidas de los Estados Unidos no se aplican a "un producto";

d) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4, en conjunción con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dado que, en el caso de determinados productos se dio una definición incorrecta de las ramas de producción nacional pertinentes que producen productos similares a aquellos productos cuyas importaciones se alega que han aumentado o directamente competidores con ellos;

e) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que las ramas de producción nacional pertinentes no sufrieron daño grave ni amenaza de daño grave;

f) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que el posible aumento de las importaciones no causó daño grave ni amenaza de daño grave a las ramas de producción nacional pertinentes, en particular porque esas ramas de producción no estaban sufriendo daño y porque el daño o la amenaza del mismo causados por otros factores se atribuyeron a las importaciones;

g) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplican sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave;

h) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que existe falta de paralelismo entre los productos respecto a los cuales se constató o se alegó un aumento de las importaciones y los productos respecto a los cuales se impusieron las medidas de protección;

i) los Estados Unidos han violado el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII del GATT de 1994, dado que la determinación y la asignación del contingente arancelario para los desbastes fueron incorrectas y/o discriminatorias;

j) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que no se excluyeron de la aplicación de las medidas de salvaguardia las importaciones de algunos productos de acero procedentes de China en su calidad de país en desarrollo;

k) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que las medidas de los Estados Unidos discriminan entre los productos originarios de China y los productos originarios de otros países;

l) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que ni en el informe de la investigación ni en otros documentos

pertinentes se enuncian adecuadamente las constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluida la justificación de las medidas efectivamente impuestas y de todos los demás elementos mencionados *supra*; y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que los documentos citados no contenían el análisis ni la demostración prescritos;

m) los Estados Unidos han violado los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que los Estados Unidos no hicieron una notificación inmediata con toda la información pertinente y privaron a China de oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas, a pesar de que China tenía un interés sustancial como exportador de los productos en cuestión;

n) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que los Estados Unidos no procuraron, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre ellos y China;

o) los Estados Unidos han violado el artículo II del GATT de 1994, dado que las medidas de los Estados Unidos consisten en el retiro o la modificación de las concesiones de los Estados Unidos sin justificación en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 ni del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni de ninguna otra disposición del Acuerdo sobre la OMC.

E. SUIZA

3.5 Suiza alega lo siguiente:

a) no se cumplió la condición previa de "evolución imprevista de las circunstancias" establecida en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

b) las medidas de salvaguardia se impusieron sin que se produjera el aumento exigido del volumen de las importaciones de muchos de los productos importados objeto de la investigación, y por consiguiente estas medidas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

c) la determinación de las ramas de producción nacional pertinentes que producen productos similares o directamente competidores de los presuntamente importados en mayor cantidad, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es incorrecta;

d) las medidas de salvaguardia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 conjuntamente con el párrafo 2 del artículo 2 y con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no se daba el requisito del paralelismo entre el ámbito de la investigación sobre la existencia de daño resultante de los productos importados y el ámbito de las medidas de salvaguardia;

e) los Estados Unidos no demostraron, como exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, ni

tampoco se aseguraron de que el daño grave causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuía al aumento de las importaciones;

f) las medidas de salvaguardia excedían de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y por consiguiente infringen el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas de salvaguardia no se limitaron al daño grave causado por el aumento de las importaciones;

g) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre el Miembro exportador y los Estados Unidos;

h) ni en el informe de la investigación ni en otros documentos pertinentes se enunciaron adecuadamente las constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluida la justificación de las medidas efectivamente impuestas y de todos los demás elementos antes mencionados, como exigía el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; tampoco contenían los documentos citados el análisis ni la demostración exigidos por el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

F. NORUEGA

3.6 Noruega alega lo siguiente:

a) los Estados Unidos infringen el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, no demostraron antes de la aplicación de las medidas que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realizaban las importaciones de los productos abarcados por las medidas indicadas eran resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias";

b) los Estados Unidos tampoco cumplieron las obligaciones previstas en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la investigación, las constataciones y la decisión acerca del aumento de las importaciones, la existencia de daño grave, la amenaza de daño grave y la relación causal. Con respecto a los productos de acero fundidos con estaño, los Estados Unidos infringieron además el párrafo 3 a) del artículo X, dado que la medida no se basa en la aplicación uniforme, imparcial y razonable de las leyes y reglamentos pertinentes de los Estados Unidos;

c) los Estados Unidos incumplieron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la determinación de las ramas de producción nacional pertinentes que producen productos similares o directamente competidores;

d) no existe paralelismo entre los productos respecto de los cuales se constató y alegó un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y aquellos respecto de los cuales se impusieron las medidas de protección, lo que es contrario al principio inherente al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, las medidas de los Estados Unidos infringen los artículos citados;

e) las medidas de salvaguardia se aplican en una medida superior a la necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, por lo que infringen el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

f) los Estados Unidos cometieron infracciones del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, conjuntamente con los artículos 2, 4 y 5 del mismo Acuerdo, dado que ni en el informe de la investigación de la Comisión de Comercio Internacional ni en otros documentos pertinentes se enuncian adecuadamente las constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluida la justificación de las medidas efectivamente impuestas y de todos los demás elementos antes mencionados, ni contenían el análisis ni la demostración prescritos;

g) las medidas de salvaguardia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haberse aplicado correctamente los criterios de no aplicación.

G. NUEVA ZELANDIA

3.7 Nueva Zelandia alega lo siguiente:

a) los Estados Unidos no han demostrado la "evolución imprevista de las circunstancias" como se dispone en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

b) los Estados Unidos no han cumplido la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias según la cual tiene que haber un aumento de las importaciones antes de que se imponga una medida de salvaguardia;

c) los Estados Unidos no han determinado de manera correcta la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, como exigen los párrafos 1 del artículo 2 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

d) los Estados Unidos no han demostrado que las ramas de producción nacionales pertinentes sufran un daño grave o una amenaza de daño grave, como exigen los párrafos 1 del artículo 2 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

e) los Estados Unidos no han demostrado la existencia de la relación de causalidad requerida entre el supuesto aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o la supuesta amenaza de daño grave, como exigen los párrafos 1 del artículo 2 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos atribuyeron a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

f) los Estados Unidos no aplicaron sus medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave como exige el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

g) los Estados Unidos ofrecieron una reparación que sobrepasaba el período que era necesario para prevenir o reparar cualquier supuesto daño grave y facilitar el reajuste, contrariamente a las prescripciones del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

h) los Estados Unidos no satisficieron la prescripción de paralelismo entre los productos respecto de los cuales se constató o alegó un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los productos respecto de los cuales se impusieron medidas de protección, contrariamente a los principios inherentes a los párrafos 1 y 2 del artículo 2, 2 del artículo 4 y 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

i) los Estados Unidos no aplicaron sus medidas de salvaguardia al producto importado independientemente de la fuente de donde procediera, como exige el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

j) los Estados Unidos no enunciaron adecuadamente constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluida la justificación de las medidas efectivamente impuestas y de los demás elementos mencionados *supra*, como exige el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; tampoco facilitaron el análisis y la demostración exigidos por el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

k) los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les impone el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con el mantenimiento de un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994;

l) los Estados Unidos no aplicaron de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas pertinentes a la salvaguardia impuesta al acero y, en consecuencia, actuaron de manera contraria al párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

H. BRASIL

3.8 El Brasil alega lo siguiente:

a) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, las determinaciones y las medidas resultantes no se basaron en una determinación adecuada de los "productos similares o directamente competidores" ni de los productores nacionales de productos similares a los productos importados o directamente competidores con ellos;

b) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, las determinaciones de daño no se basaron en una determinación adecuada de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional;

c) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, las determinaciones fueron deficientes por lo que respecta a las prescripciones de que las importaciones "ha[yan] aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se reali[cen] en condiciones tales que cau[sen] o amena[cen] causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores";

d) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, la determinación no estableció la necesaria relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño y no aseguró que no se atribuyera a las importaciones el daño causado por otros factores;

e) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, no se demostró que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realizaban fueran consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias" ni efecto de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994;

f) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, las medidas establecen discriminaciones basadas en la fuente de las importaciones;

g) los Estados Unidos han violado el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, leído conjuntamente con el párrafo 2 del mismo artículo, y el párrafo 2 b) del artículo 4 del mismo Acuerdo porque, entre otras cosas, la determinación no respetó el requisito de paralelismo entre el ámbito de la investigación sobre el daño y el ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia;

h) los Estados Unidos han violado el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 porque, entre otras cosas, no se dio a las partes interesadas oportunidad para participar en forma suficiente y no se realizó una investigación adecuada, incluso al utilizarse indebidamente el requisito de confidencialidad para prohibir la divulgación de información y no haberse enunciado en el informe publicado las constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluidas las justificaciones de la exclusión del Canadá y México, de las medidas efectivamente impuestas por el Presidente y del trato dado a los productos de acero fundidos con estaño;

i) los Estados Unidos han violado el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, las medidas exceden de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste;

j) las medidas estadounidenses también son incompatibles con el artículo XVI del *Acuerdo de Marrakech* por el que se establece la OMC porque los Estados Unidos no se han asegurado de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que les imponen el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS SOLICITADAS POR LOS RECLAMANTES

A. COMUNIDADES EUROPEAS

4.1 Las Comunidades Europeas piden al Grupo Especial que formule las siguientes constataciones:

a) los Estados Unidos, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, agruparon numerosos productos diferentes a los efectos de determinar si las importaciones habían aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causaran daño; y, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4, junto con el párrafo 1 c) del artículo 4, del Acuerdo sobre Salvaguardias, no indicaron las ramas de producción nacionales que producen productos similares o directamente competidores de los productos cuya importación supuestamente había aumentado;

b) los Estados Unidos, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, impusieron sus medidas de salvaguardia sin que hubiera habido un aumento agudo, súbito, reciente e importante de las importaciones;

c) los Estados Unidos, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no facilitaron una explicación adecuada y fundamentada de la existencia de daño grave y no examinaron la situación financiera de la rama de producción nacional en su conjunto como lo requiere el párrafo 2 a) del artículo 4 junto con los párrafos 1 a) y 1 c) del mismo artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias;

d) los Estados Unidos, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no determinaron ningún vínculo causal entre cualquier aumento de las importaciones y cualquier daño grave, ya que simplemente examinaron si las demás causas de daño no eran una fuente de daño para la rama de producción nacional igual o mayor que el daño supuestamente causado por el aumento de las importaciones; y no demostraron, o no explicaron en forma clara e inequívoca, en qué forma se cercioraron de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores ni, en particular, de que no se atribuyera al aumento de las importaciones de otras fuentes el daño causado por las procedentes de países que habían sido excluidos de las medidas de salvaguardia (es decir, el Canadá, México, Israel y Jordania);

e) los Estados Unidos, en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se aseguraron de que sus medidas de salvaguardia sólo se aplicaran en la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave causado por el aumento de las importaciones;

f) los Estados Unidos, en forma incompatible con el principio inherente al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no se aseguraron de la existencia de paralelismo entre los productos cuya importación se alegaba que había aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los productos respecto de los cuales se impusieron medidas de salvaguardia;

g) ni el informe de la investigación ni los demás documentos pertinentes establecen adecuadamente las constataciones y conclusiones razonadas de todas las cuestiones de hecho o de derecho pertinentes, incluida la justificación de las medidas efectivamente aplicadas y de todos los demás elementos mencionados *supra*, según lo requerido en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; ni tampoco facilitaron el análisis y la demostración que exige el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.2 Las Comunidades Europeas consideran que las violaciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias indicadas *supra* han anulado o menoscabado ventajas resultantes para ellas del Acuerdo sobre la OMC, y en consecuencia piden que el Grupo Especial recomiende a los Estados Unidos que pongan sus medidas de salvaguardia en conformidad con las disposiciones citadas mediante la revocación de esas medidas.

B. JAPÓN

4.3 El Japón pide que el Grupo Especial:

a) constate que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre determinados productos de acero son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, incluidas las siguientes disposiciones:

i) la prescripción de definir la rama de producción nacional como los productores de un producto similar o directamente competidor del producto importado, en particular respecto de los diversos productos laminados planos, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, y formular esa decisión de manera uniforme, imparcial y razonable, como lo requiere el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994;

ii) la prescripción de constatar que el aumento de las importaciones de productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable había causado daño grave a las ramas de producción de esos productos específicos, o indicar un informe publicado que apoyara tales decisiones, conforme a lo que requieren el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y formular esa decisión de manera uniforme, imparcial y razonable, como lo requiere el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994;

iii) la prescripción de que las medidas sólo se impongan cuando existe un aumento de las importaciones, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

iv) el requisito de que el aumento de las importaciones cause un daño grave a una rama de producción nacional de un producto similar o directamente competidor, y de que ese daño no se atribuya falsamente a las importaciones, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

v) el requisito de que las fuentes de importación abarcadas en una constatación positiva de existencia de daño guarden paralelismo con las fuentes contra las cuales se imponen las medidas, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

vi) el requisito de que la medida se aplique *sólo en la medida necesaria*, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994; y

vii) el requisito de que las medidas se impongan a los productos importados *independientemente de la fuente de donde procedan*, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994;

b) constate, con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que como consecuencia de la infracción de las disposiciones citadas *supra* los Estados Unidos han anulado y menoscabado ventajas resultantes para el Japón del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994;

c) recomiende que el OSD pida al Gobierno de los Estados Unidos que ponga sus medidas de salvaguardia sobre determinados productos de acero en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC; y

d) sugiera al OSD que los Estados Unidos, para obtener esa conformidad, deben poner fin a la medida.

C. COREA

4.4 Corea considera que los Estados Unidos incurren en violación de las obligaciones que les imponen el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en los siguientes aspectos:

a) los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la determinación de las ramas de producción nacionales pertinentes que producen productos similares o directamente competidores;

b) los Estados Unidos tampoco cumplieron las obligaciones contenidas en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como en el artículo XIX del GATT de 1994, con respecto a la investigación, las constataciones y la decisión relativas al aumento de las importaciones, daño grave, amenaza de daño grave y relación de causalidad. En el caso de los productos de acero fundidos con estaño, los Estados Unidos infringieron también el párrafo 3 a) del artículo X;

c) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 en lo que atañe a la prescripción de demostrar que la "evolución imprevista de las circunstancias" llevó al aumento de las importaciones. En este sentido, no sólo los Estados Unidos no realizaron análisis separados para cada producto en cuestión, sino que las explicaciones fueron insuficientes para cumplir la prescripción;

d) los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 al no aplicar las medidas de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de las fuentes de donde procedían sobre una base NMF;

e) la infracción por los Estados Unidos del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los artículos I y XIX del GATT de 1994 fue agravada por la infracción del párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para dejar exentas las importaciones procedentes del Canadá y de México, el Presidente de los Estados Unidos revocó las constataciones formuladas por la USITC de conformidad con el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN sin dar explicaciones adecuadas, si dio alguna;

f) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias conjuntamente con los párrafos 2 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no cumplir la prescripción de paralelismo entre la investigación y las medidas;

g) los Estados Unidos infringieron el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, conjuntamente con los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no brindaron una oportunidad para que las partes interesadas participaran en forma suficiente, no realizaron una investigación adecuada, no facilitaron información fundamental en la que se habían basado, y no enunciaron en el informe publicado las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, incluidas la justificación de la medida efectivamente impuesta y la justificación de la exclusión del Canadá, México, Israel y Jordania;

h) las medidas de salvaguardia excedieron de la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y, en consecuencia, infringieron el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas no se limitaron al daño grave causado por el aumento de las importaciones;

i) las medidas de salvaguardia infringen también el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque su duración es superior al tiempo necesario para reparar o prevenir el daño grave;

j) los Estados Unidos infringieron también varias disposiciones de procedimiento del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no dar "oportunidades adecuadas" para que se celebraran consultas en relación con la aplicación de medidas de salvaguardia, no proporcionar información pertinente y no hacer notificaciones adecuadas;

k) los Estados Unidos infringen el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se ha mantenido un nivel de concesiones sustancialmente equivalente entre los Miembros exportadores y los Estados Unidos;

l) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, entre otras cosas, al no excluir a los países en desarrollo de manera no discriminatoria.

4.5 En consecuencia, Corea solicita que el Grupo Especial examine las medidas estadounidenses relativas a las importaciones de determinados productos de acero y constate que son incompatibles con las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC enunciadas *supra*.

D. CHINA

4.6 China pide que el Grupo Especial:

a) constate que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos impuestas sobre determinados productos de acero mediante la Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", y explicada en un Memorándum de 5 de marzo de 2002 titulado "Medidas adoptadas por el Presidente de los Estados Unidos de América en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a determinados productos de acero" (publicados en el *Federal Register* de 7 de marzo de 2002, volumen 67, N° 45) son incompatibles con:

i) el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, dado que no se cumplió la condición previa de la "evolución imprevista de las circunstancias";

ii) el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4, en conjunción con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que, en el caso de determinados productos, se dio una definición incorrecta del "producto de que se trate" y de las ramas de producción nacional pertinentes que producen productos similares a aquellos productos cuyas importaciones se alega que han aumentado o que son directamente competidores con ellos;

iii) el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que en el caso de muchos de los productos importados sujetos a investigación no se produjo un aumento de las importaciones;

iv) el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que la USITC no dio una explicación adecuada y fundamentada de su constatación sobre existencia de daño;

v) el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que cualquier posible aumento de las importaciones no causó daño grave ni amenaza de daño grave que hayan podido sufrir las ramas de producción nacionales pertinentes, en particular porque las ramas de producción pertinentes no estaban sufriendo daño y porque se atribuyó a las importaciones el daño o la amenaza de daño causados por otros factores;

vi) el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplican sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave;

vii) el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que existe falta de paralelismo entre los productos respecto de los cuales se constató o se alegó un aumento de las importaciones y los productos respecto de los cuales se impusieron las medidas de protección;

viii) el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII del GATT de 1994, dado que la determinación y la asignación del contingente arancelario para los desbastes fueron incorrectas y/o discriminatorias;

ix) el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, dado que no se excluyeron de la aplicación de las medidas de salvaguardia las importaciones de algunos productos de acero procedentes de China en su calidad de país en desarrollo;

x) el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, dado que las medidas de los Estados Unidos discriminan entre los productos originarios de China y los productos originarios de otros países;

b) constate, con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que como consecuencia de la infracción de las disposiciones citadas *supra* los Estados Unidos han anulado y menoscabado ventajas resultantes para China del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994;

c) recomiende que el OSD pida a los Estados Unidos que ponga sus medidas de salvaguardia sobre determinados productos de acero en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC; y

d) sugiera al OSD que los Estados Unidos, para obtener esa conformidad, deben poner fin a la medida.

E. SUIZA

4.7 Suiza pide que el Grupo Especial:

a) constate que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre determinados productos de acero son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, incluidas las siguientes disposiciones:

i) la condición previa de la "evolución imprevista de las circunstancias", establecida en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, que no se cumplía;

ii) el requisito de definir la rama de producción nacional como formada por los productores de un producto similar o directamente competidor del producto importado, en particular respecto de los productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos), conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

iii) el requisito de constatar que el aumento de las importaciones de productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) había causado un daño grave a las ramas de producción de esos productos específicos, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

iv) el requisito de que el aumento de las importaciones cause un daño grave a una rama de producción nacional de un producto similar o directamente competidor, y de que ese daño no se atribuya falsamente a las importaciones, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

v) el requisito de que las fuentes de importación abarcadas en una constatación positiva de existencia de daño guarden paralelismo con las fuentes contra las cuales se imponen las medidas, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

vi) el requisito de que la medida se aplique sólo en la medida necesaria, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

b) constate, con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que como consecuencia de la infracción de las disposiciones citadas *supra* los Estados Unidos han anulado y menoscabado ventajas resultantes para Suiza del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994;

c) recomiende que el OSD pida al Gobierno de los Estados Unidos que ponga sus medidas de salvaguardia sobre determinados productos de acero en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC; y

d) sugiera al OSD que los Estados Unidos, para obtener esa conformidad, deben poner fin a la medida.

F. NORUEGA

4.8 Noruega pide que el Grupo Especial formule las siguientes constataciones:

a) al omitir la demostración de existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", los Estados Unidos incurrieron en violación del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994;

b) además, la falta de justificación y demostración, en el informe de las autoridades competentes, de una "evolución imprevista de las circunstancias" da lugar también a una infracción del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

c) como consecuencia de que la USITC sólo consideró la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias tardíamente, en febrero de 2002, no se dio a los terceros la oportunidad de "presentar pruebas y exponer sus opiniones" sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos incurrieron con ello en una violación independiente del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

d) al no indicar cada producto específico objeto de importación, al no indicar adecuadamente el "producto similar" y al no definir adecuadamente la rama de producción nacional de ese producto similar, los Estados Unidos actuaron en forma

incompatible con las obligaciones que les imponían el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994;

e) la exclusión de todos los cuadros informativos referentes a la rama de producción nacional del producto similar, incluidos los nombres de sus empresas, hace que no exista modo alguno de verificar cómo se efectuaron las determinaciones respecto de la rama de producción nacional, haciendo imposible investigar un eventual procedimiento indebido de los Estados Unidos. De este modo, ello constituye también una infracción del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

f) los Estados Unidos incurrieron en violación de las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al adoptar medidas de salvaguardia referentes a productos fundidos con estaño sin determinar debidamente la existencia de un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones;

g) los Estados Unidos también incurrieron en violación de las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC no dio una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos de que disponía respaldaban la determinación de un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones;

h) los Estados Unidos no demostraron en forma razonada y adecuada la existencia de un nexo causal entre el supuesto daño grave y el aumento de las importaciones. En consecuencia, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, además, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que no existe ningún informe publicado que enuncie adecuadamente las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre toda las cuestiones pertinentes de hecho, ni una demostración de la pertinencia de los factores examinados;

i) las constataciones y conclusiones del Presidente respecto de los productos fundidos con estaño, específicamente con respecto a la decisión sobre las presuntas votaciones empatadas, al no contar con apoyo en el informe de la USITC ni en ningún otro informe publicado, infringen también el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

j) los Estados Unidos vulneraron el principio del paralelismo que es inherente al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no haber determinado explícitamente que las importaciones de países distintos de Israel, Jordania, el Canadá y México cumplían por sí solas las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 para la imposición de una medida de salvaguardia;

k) las medidas estadounidenses van más allá de la "medida necesaria" para prevenir o reparar el daño grave, según lo requerido por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y las medidas infringen también el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

l) los Estados Unidos, al no utilizar los datos más recientes con que se contaba sobre las importaciones en el momento en que entró en vigor la medida de salvaguardia para

determinar qué países en desarrollo debían quedar excluidos de las medidas, violaron el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, en consecuencia, también el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.

4.9 Noruega plantea respetuosamente que el Grupo Especial debería constatar que los Estados Unidos incurrieron en violación de sus compromisos asumidos en la OMC en todos los aspectos enumerados y, en consecuencia, establecer la conclusión de que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre determinados productos de acero son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

4.10 En consecuencia, el Grupo Especial debería proponer al OSD que pida a los Estados Unidos que pongan su medida en conformidad con las obligaciones que les imponen el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

4.11 Noruega, además, sugiere que el Grupo Especial haga uso de las facultades de que está investido en virtud del párrafo 1 del artículo 19 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias y sugiera la forma apropiada en que los Estados Unidos podrían cumplir sus obligaciones. En el presente caso, teniendo en cuenta las violaciones flagrantes cometidas respecto de todas las etapas de una investigación en materia de salvaguardias, Noruega plantea respetuosamente que el Grupo Especial debería sugerir el inmediato retiro de la medida.

G. NUEVA ZELANDIA

4.12 Nueva Zelandia pide que el Grupo Especial formule las siguientes constataciones:

a) los Estados Unidos no demostraron la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" conforme a lo que requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994;

b) los Estados Unidos no definieron la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" en conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

c) los Estados Unidos no cumplieron el requisito del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que exista un aumento de las importaciones antes de imponerse una medida de salvaguardia;

d) los Estados Unidos no demostraron la existencia de un "daño grave" sufrido por la rama de producción nacional, conforme a lo que requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

e) los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación de causalidad entre el supuesto aumento de las importaciones y el supuesto daño o amenaza de daño, conforme a lo que requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos atribuyeron a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo que dispone el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

f) los Estados Unidos no aseguraron el paralelismo entre los productos respecto de los cuales se constató o alegó un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1

del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los productos sobre los cuales se impusieron las medidas de salvaguardia, en forma contraria a los principios inherentes a los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

g) los Estados Unidos no aplicaron sus medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave, conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

h) los Estados Unidos no facilitaron constataciones y conclusiones razonadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.13 En consecuencia, Nueva Zelandia pide respetuosamente que el Grupo Especial recomiende al OSD que los Estados Unidos pongan su régimen de importación de productos de acero en conformidad con las obligaciones que les imponen el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

H. BRASIL

4.14 El Brasil pide que el Grupo Especial formule las siguientes constataciones:

a) la determinación de un único producto de acero al carbono laminado plano "similar" y de una única rama de producción nacional de ese producto "similar" son contrarias a las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

b) la imposición por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia sobre el acero al carbono laminado plano fue incompatible con el requisito de un aumento de las importaciones como condición previa para la imposición de tales medidas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994;

c) los Estados Unidos no determinaron la necesaria relación causal entre las importaciones y el daño a la rama de producción nacional en el país de importación, conforme a lo que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

d) los Estados Unidos volvieron a omitir la distinción entre el daño causado por las importaciones y el daño causado por otros factores, conforme a lo que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y desconocieron las constataciones específicas formuladas sobre esa cuestión en tres procedimientos anteriores a cargo de grupos especiales y del Órgano de Apelación;

e) los Estados Unidos volvieron a incumplir el requisito de paralelismo establecido en los párrafo 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y desconocieron las constataciones anteriores formuladas específicamente sobre esa cuestión por grupos especiales y por el Órgano de Apelación;

f) las medidas de los Estados Unidos, aunque estuviesen justificadas, fueron más restrictivas que las necesarias para hacer frente al daño causado por el aumento de las importaciones, contrariamente a las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

g) los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia sobre productos fundidos con estaño sin la constatación de existencia de daño y relación causal que requiere el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

h) la imposición de medidas de salvaguardia sobre productos fundidos con estaño también fue incompatible con el requisito de aumento de las importaciones que figura en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y la prescripción de establecer una relación causal entre las importaciones y el daño, que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de distinguir el daño causado por las importaciones del daño causado por otros factores.

4.15 El Brasil pide, además, que el Grupo Especial formule las siguientes recomendaciones:

a) que los Estados Unidos pongan su legislación y su práctica referentes al aumento de las importaciones y la relación causal en conformidad con las constataciones de este Grupo Especial, los grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación;

b) que los Estados Unidos pongan fin de inmediato a las medidas de salvaguardia sobre productos laminados planos de acero al carbono y productos fundidos con estaño;

c) que los Estados Unidos pongan de inmediato su legislación y su práctica sobre el régimen de los países del TLCAN en conformidad con los requisitos de paralelismo declarados aplicables por este Grupo Especial, otros grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación;

d) que el Grupo Especial precise al OSD el grado en que las incompatibilidades de los actos de los Estados Unidos con sus obligaciones en el régimen de la OMC son incompatibilidades que han sido tratadas en uno o más informes anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación; y que precise al OSD el grado en que los actos de los Estados Unidos eran manifiesta y obviamente incompatibles con las obligaciones de los Estados Unidos sobre la base del texto de los correspondientes Acuerdos y las constataciones anteriores del Órgano de Apelación.

V. REUNIÓN DE ORGANIZACIÓN Y SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES

5.1 El 29 de julio de 2002, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 de ESD, el Grupo Especial se reunió con las partes para fijar el calendario de estas actuaciones y tratar otras cuestiones de organización relacionadas con el procedimiento del Grupo Especial.

5.2 Durante la reunión, las partes formularon una serie de objeciones y comentarios respecto del proyecto de calendario que se había propuesto y el reglamento que el Grupo Especial les había enviado antes de la reunión.

5.3 El 31 de julio de 2002, el Grupo Especial envió a todas las partes una carta que contenía una serie de resoluciones preliminares sobre cuestiones de organización, que se indican seguidamente:

> "Tras la reunión de organización celebrada por el Grupo Especial con las partes el 29 de julio de 2002, y habiendo considerado detenidamente los argumentos expuestos por las partes en relación con diversos aspectos del calendario y los procedimientos de trabajo propuestos, deseamos informar a las partes de lo que sigue:
>
> Calendario
>
> El Grupo Especial observa para comenzar que este asunto probablemente habrá de imponer a las partes una pesada carga respecto de su obligación de presentar las comunicaciones indicadas en el calendario del procedimiento, cuya copia se adjunta. Como se indica al final de su texto, el Grupo Especial desea subrayar que el calendario podrá modificarse durante el procedimiento seguido ante él. El Grupo Especial también desea dar seguridades a las partes de que hará el máximo esfuerzo, dentro de lo razonable, para atender las preocupaciones y las solicitudes de las partes en relación con los plazos fijados en el calendario. Algunas de las solicitudes que las partes han hecho a ese respecto ya han quedado contempladas en el calendario que se adjunta.
>
> Procedimientos de trabajo
>
> Con respecto a la solicitud de los Estados Unidos de que se requiera la entrega de versiones no confidenciales de las comunicaciones escritas dentro de los 14 días siguientes a su presentación, el Grupo Especial observa que el párrafo 2 del artículo 18 del ESD, en que se basa el párrafo 3 de los Procedimientos de Trabajo, no impone ningún plazo respecto de la presentación de resúmenes no confidenciales. El Grupo Especial recuerda que, aunque la presentación de resúmenes no confidenciales es obligatoria a solicitud de cualquier Miembro de la OMC, también constituye la práctica de la OMC que los grupos especiales dejen librada al acuerdo de las partes la fecha de presentación de tales resúmenes, si ha de aplicarse algún plazo. En consecuencia, el Grupo Especial exhorta a las partes a convenir lo antes posible en plazos para la presentación de esos resúmenes no confidenciales a fin de asegurar que se dé a conocer al público información adecuada acerca de la presente diferencia.
>
> Con respecto a la prescripción de presentar resúmenes, que figura en el párrafo 5 de los Procedimientos de Trabajo, sobre la base de las deliberaciones con las partes el Grupo Especial ha decidido permitir a los Estados Unidos que presenten resúmenes de una extensión máxima de 30 páginas. Las 15 primeras páginas deberían referirse a las alegaciones comunes planteadas por los reclamantes. Las 15 páginas restantes permitirían a los Estados Unidos referirse a las alegaciones específicas formuladas individualmente por uno o más de los reclamantes, pero que no son comunes a todos ellos.
>
> Los Estados Unidos pidieron también que, en el párrafo 11 de los Procedimientos de Trabajo, se sustituyera la referencia a "*rebuttal submissions*" (comunicaciones de réplica) por la palabra "*rebuttals*" ("réplicas"). En respaldo de su propuesta, los Estados Unidos argumentan que la palabra "*submission*" ("comunicación") se interpreta habitualmente con el significado de una comunicación escrita. Por consiguiente, la referencia de párrafo 11 a "*rebuttal submissions*" limitaría la

aplicación del requisito allí establecido a las réplicas formuladas por escrito y no alcanzaría a las réplicas orales. Los reclamantes alegan, frente a esto, que la modificación propuesta permitiría, por ejemplo, que se adujeran oralmente nuevos argumentos y pruebas en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial.

Recordamos las observaciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado, textiles y prendas de vestir*[121] acerca de lo que las partes pueden alegar y presentar como preparación para la segunda reunión sustantiva y durante ella:

> Es verdad que los Procedimientos de Trabajo "no prohíben" la práctica de presentar una prueba adicional después de la primera reunión sustantiva de un grupo especial con las partes. Sin embargo, también es verdad que en los Procedimientos de Trabajo del Apéndice 3 se contemplan dos etapas diferenciadas en las actuaciones de un grupo especial. [...] En virtud de los Procedimientos de Trabajo del Apéndice 3, la parte reclamante deberá presentar todas sus argumentaciones, junto con una exposición cabal de los hechos acompañada de las pruebas pertinentes, durante la primera fase. La segunda fase está destinada por lo general a permitir que cada una de las partes presente "réplicas" a los argumentos y las pruebas aducidos por las otras partes.

En consecuencia, hemos redactado el párrafo 11 de modo que garantice el debido proceso y asegure que no se presenten nuevas pruebas en esa etapa tardía de las actuaciones del Grupo Especial, garantizando al mismo tiempo que todas las partes y el Grupo Especial reciban información completa de todas las pruebas pertinentes.

Con respecto al momento en que deben presentarse las comunicaciones al Encargado del Registro de Solución de Diferencias de la OMC, establecido en el párrafo 17 b) de los Procedimientos de Trabajo, el Grupo Especial ha decidido que las partes presenten sus comunicaciones escritas al Encargado del Registro, a más tardar, a las 17.30 horas de la fecha de vencimiento de los plazos establecidos por el Grupo Especial, excepto en relación con los plazos que venzan un viernes, en cuyo caso las comunicaciones deben presentarse a más tardar a las 17.00 horas. En circunstancias excepcionales, cuando no sea posible cumplir estos límites de horario, las partes podrán convenir en otras disposiciones con la Secretaria del Grupo Especial (Sra. Dariel De Sousa).

El Grupo Especial, en consecuencia, actuará en conformidad con los Procedimientos de Trabajo y el calendario que se adjuntan. Por último, el Grupo Especial desea recordar a las partes que la presente comunicación, que forma parte de sus actuaciones, es confidencial."

[121] WT/DS56/AB/R, párrafo 79.

VI. PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

6.1 Se indican a continuación los Procedimientos de Trabajo adoptados por el Grupo Especial para las presentes diferencias.

> "1. En sus actuaciones, el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del ESD. Se aplicarán además los procedimientos de trabajo que se exponen a continuación.
>
> 2. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada. Las partes en la diferencia y los terceros interesados sólo estarán presentes en las reuniones cuando aquél los invite a comparecer.
>
> 3. Las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial. Ninguna de las disposiciones del ESD impedirá a una parte en la diferencia hacer públicas sus propias posiciones. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por otro Miembro a la que éste haya atribuido tal carácter. Cuando una parte en la diferencia facilite una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público.
>
> 4. Antes de celebrarse la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, las partes en la diferencia le presentarán comunicaciones escritas en las que expongan los hechos del caso y sus respectivos argumentos. Los terceros podrán presentar al Grupo Especial comunicaciones escritas después de que las partes hayan presentado su Primera comunicación escrita.
>
> 5. Las partes y los terceros quedan invitados a presentar al Grupo Especial un resumen de sus comunicaciones dentro de los siete días siguientes a la fecha en que debieron presentarlas. Los resúmenes se utilizarán únicamente con el fin de ayudar al Grupo Especial en la redacción de una sección concisa del informe del Grupo Especial para los Miembros sobre los hechos y los argumentos expuestos. No se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes en el examen del asunto por el Grupo Especial. El resumen que presente cada parte no deberá exceder de una extensión de 15 páginas y deberá sintetizar el contenido de las comunicaciones escritas. Con respecto a los resúmenes que presenten los Estados Unidos, se les autoriza a añadir hasta 15 páginas para referirse a cuestiones que hayan sido planteadas en las comunicaciones de una o más de las otras partes y que sean específicas de ellas y no comunes a las demás. Los resúmenes que presenten los terceros deberán sintetizar sus comunicaciones escritas, en cuanto sea aplicable, y no deberán exceder de una extensión de cinco páginas.
>
> 6. En la primera reunión sustantiva con las partes, el Grupo Especial pedirá a las partes reclamantes que presenten sus alegaciones. Posteriormente, pero siempre en la misma reunión, se pedirá a los Estados Unidos que expongan su opinión al respecto. Se dará entonces a las partes una oportunidad para formular exposiciones finales, haciéndolo en primer lugar las partes reclamantes.

7. Todos los terceros que hayan notificado al Órgano de Solución de Diferencias su interés en la diferencia serán invitados por escrito a exponer sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial reservada para tal fin. Todos esos terceros podrán estar presentes durante la totalidad de dicha sesión.

8. Las réplicas formales se presentarán en la segunda reunión sustantiva del grupo especial. Los Estados Unidos tendrán derecho a hablar en primer lugar, y a continuación lo harán las partes reclamantes. Antes de esa reunión, las partes presentarán al Grupo Especial sus escritos de réplica y resúmenes.

9. El Grupo Especial podrá en todo momento hacer preguntas a las partes y a los terceros y pedirles explicaciones, ya sea durante una reunión con ellas o por escrito. Las respuestas a las preguntas deberán presentarse por escrito en los plazos estipulados por el Grupo Especial. Las respuestas a las preguntas formuladas después de la primera reunión deberán presentarse por escrito en la fecha que determine el Grupo Especial.

10. Las partes deberán presentar cualquier solicitud de resolución preliminar con su primera comunicación al Grupo Especial a más tardar. Si se solicita tal resolución por las partes reclamantes, los Estados Unidos responderán a la solicitud en su primera comunicación. Si se solicita tal resolución por los Estados Unidos, las partes reclamantes responderán a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un plazo que determinará el Grupo Especial teniendo en cuenta la solicitud. Podrán concederse excepciones a este procedimiento si existe una causa que lo justifique.

11. Las partes deberán presentar al Grupo Especial todas sus pruebas sobre los hechos a más tardar durante la primera reunión sustantiva, salvo en lo que respecta a las pruebas necesarias a los efectos de las comunicaciones de réplica o las respuestas a preguntas, o cuando exista una causa que lo justifique. En todos los casos se concederá a las demás partes un plazo para formular sus observaciones, según proceda.

12. Las partes en la diferencia tendrán el derecho de determinar la composición de sus propias delegaciones. Las partes serán responsables respecto de todos los miembros de sus delegaciones y deberán asegurar que todos ellos actúen en conformidad con las normas del ESD y los Procedimientos de Trabajo de este Grupo Especial, en particular respecto de la confidencialidad de las actuaciones.

13. Las partes en la diferencia, y cualquier tercero invitado a exponer sus opiniones, pondrán a disposición del Grupo Especial y de las partes en la diferencia una versión escrita de sus exposiciones orales, de preferencia al final de la reunión, y en cualquier caso el día siguiente a más tardar. Se insta a las partes y los terceros a que presenten al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de sus declaraciones orales en el momento de formularlas.

14. En interés de una total transparencia, las exposiciones, las réplicas y las declaraciones se harán en presencia de las partes. Además, las comunicaciones escritas de cada parte, incluidas las respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, se pondrán a disposición de la otra u otras partes.

15. Para facilitar la constitución del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, en particular las referencias a las pruebas documentales presentadas por las partes, éstas numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el desarrollo de la diferencia. Por ejemplo, las pruebas documentales presentadas por los Estados Unidos podrían numerarse USA-1, USA-2, etc. Si la última prueba documental presentada con la primera comunicación fue designada USA-5, la primera prueba documental de la comunicación siguiente se designará USA-6.

16. Una vez que se les haya dado traslado del informe provisional, las partes dispondrán de una semana para presentar por escrito solicitudes de revisión de aspectos precisos del informe provisional, a menos que el Grupo Especial decida otra cosa en la segunda reunión sustantiva de las partes o éstas pidan una nueva reunión con el Grupo Especial. El derecho de solicitar esa reunión deberá ejercerse en ese momento a más tardar. Una vez recibida cualquier solicitud escrita de revisión, si no se solicita una nueva reunión con el Grupo Especial, las partes tendrán oportunidad, en un plazo de dos semanas, para presentar observaciones por escrito sobre las peticiones de revisión formuladas por la otra parte. Esas observaciones se limitarán estrictamente a responder a la solicitud de revisión presentada por la otra parte, o las otras partes.

17. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de documentos:

a. Cada parte notificará sus comunicaciones directamente a la otra parte. Cada parte, además, notificará su Primera comunicación escrita a los terceros. Cada tercero notificará sus comunicaciones a las partes y a los demás terceros. Las partes y los terceros deberán confirmar, en el momento de presentar una comunicación al Grupo Especial, que se han notificado las copias requeridas.

b. Las partes y los terceros presentarán sus comunicaciones escritas al Encargado del Registro de Solución de Diferencias a más tardar a las 17.30 horas de la fecha en que venza el plazo establecido por el Grupo Especial, y a las 17.00 horas si el plazo vence un viernes. Si debido a circunstancias excepcionales no resulta posible presentar comunicaciones al Encargado del Registro en el horario estipulado, las partes podrán convenir en otra cosa con la Secretaria del Grupo Especial, Sra. Dariel De Sousa. Las partes y los terceros deberán presentar al Grupo Especial 10 ejemplares de sus primeras comunicaciones escritas. Todos ellos deberán presentarse al Encargado del Registro de Solución de Diferencias, Sr. Ferdinand Ferranco (Oficina 3154).

c. Deberán presentarse al Grupo Especial, por conducto de la Secretaría de la OMC, 10 ejemplares de todas las comunicaciones (orales y escritas), pruebas documentales y demás documentos relacionados con esta diferencia al presentar los documentos originales a la Secretaría.

d. En el momento de presentar ejemplares impresos de sus comunicaciones, las partes y los terceros deberán presentar al Grupo Especial una versión electrónica de las comunicaciones en un disquete o en un archivo adjunto a una comunicación de correo electrónico, en formato compatible con el sistema informático de la Secretaría. El correo electrónico se dirigirá al Encargado del Registro de Solución de Diferencias

en la dirección DSregistry@wto.org, con copia para la Secretaria del Grupo Especial, Dariel De Sousa, en dariel.desousa@wto.org."

VII. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

7.1 Las siguientes secciones resumen los argumentos formulados por las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia, el Brasil y los Estados Unidos. Todas estas partes presentaron sus argumentos de diferentes maneras. Con el fin de evitar repeticiones y facilitar la labor del Grupo Especial, los reclamantes, en las reuniones sustantivas primera y segunda, dividieron entre ellos la exposición oral de los diferentes aspectos de este asunto. Por consiguiente, algunos argumentos se atribuyeron a los reclamantes en general, mientras que los detalles de los argumentos de cada uno de ellos figuran en las comunicaciones y respuestas a las preguntas. Además, la lista de reclamantes a los que se atribuyen otros argumentos no es necesariamente exhaustiva.

A. SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL ACERO DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Evaluación de los reclamantes sobre la rama de producción nacional de acero de los Estados Unidos

a) Principales características de la industria del acero de los Estados Unidos

7.2 El Brasil alega que la industria del acero de los Estados Unidos se caracteriza por contradicciones y contrastes en su rendimiento y sus perspectivas. El Brasil observa que en el año 2000 había en los Estados Unidos 78 productores de acero con capacidad de producción de acero en bruto, así como una cantidad menor de elaboradores de acero sin capacidad propia de producción de acero en bruto.[122] El Japón, Nueva Zelandia y el Brasil observan que, el mismo año, la industria de los Estados Unidos produjo 112 millones de toneladas de acero en bruto, el nivel más alto registrado en los últimos 10 años, con un incremento de 27 por ciento respecto de 1991.[123] El Japón y el Brasil observan, además, que la merma momentánea de 9 por ciento en la capacidad, registrada entre 1991 y 1994, quedó suprimida por completo con los 20 millones de toneladas de nueva capacidad de producción incorporados entre 1994 y 2000, que representaron un aumento superior al 18 por ciento.[124] El Japón y Nueva Zelandia afirman que este aumento hizo de los Estados Unidos el tercero de los mayores productores de acero entre todas las naciones del mundo.[125] El Brasil añade que las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono (denominados, en adelante, "CPLPAC"), incluidos los desbastes y los productos laminados en caliente y en frío y revestidos, en que la capacidad de la industria estadounidense recibió mayores inversiones, alcanzaron su máximo en 1998 y disminuyeron en 1999 y 2000.[126]

---

[122] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

[123] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 54; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.17; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

[124] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 54; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

[125] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 54; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.17, donde se cita el Informe de la USITC, volumen II, OVERVIEW-25.

[126] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

7.3 El Brasil alega que, sin embargo, el rendimiento de la industria del acero de los Estados Unidos disminuyó a pesar de la disminución de las importaciones[127], revelando una industria débil, fragmentada y sobre la cual pesa una importante capacidad de producción ineficiente o anticuada y muy excesiva respecto de la demanda. Un examen detenido de los datos de sector muestra algo más importante: se trata de una industria dividida en dos segmentos principales y que se aproxima al final de un cambio fundamental en la tecnología de producción y en el poder de mercado. El mejor modo de definir esos dos segmentos de la industria es según sus procedimientos de producción y sus insumos: es decir, el segmento integrado y el formado por las miniacerías.[128] Los reclamantes explican que los productores integrados -de los cuales había 13 en el año 2000- funden mineral de hierro utilizando coque en altos hornos para producir hierro fundido que se introduce después en hornos de solera o con llama de oxígeno. El metal caliente se convierte en acero cuando se inyecta oxígeno en el baño de metal. Las miniacerías -de las que en el año 2000 existían 65- producen acero fundiendo chatarra o sus sucedáneos (como el hierro obtenido por reducción directa o briquetado en caliente y el carburo de hierro) en un horno de arco eléctrico, evitando así la etapa inicial de fusión.[129]

b) Historia de la industria del acero de los Estados Unidos

7.4 Según las Comunidades Europeas, para una adecuada comprensión de la situación actual de los productores integrados de acero de los Estados Unidos es preciso examinar el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial.[130]

7.5 Las Comunidades Europeas sostienen que la industria del acero de los Estados Unidos fue una de las pocas en el mundo, si no la única importante, que quedó intacta después de la segunda guerra mundial. En el período de auge de la construcción de posguerra la demanda de acero se disparó y la industria amplió su capacidad de producción. La industria del acero de los Estados Unidos, en lugar de adaptarse a la tecnología del soplado al oxígeno, se limitó a ampliar sus hornos de solera, comparativamente menos eficientes, que habían estado en actividad desde el final del siglo XIX. A mediados y fines del decenio de 1950 las relaciones de trabajo en la industria del acero se deterioraron. Durante ese período los sindicatos metalúrgicos amenazaron con la huelga a menos que se conviniera en importantes aumentos de salarios. Esto culminó en la huelga de 116 días de duración del año 1959, durante la cual se anuló toda la capacidad de producción de acero de los Estados Unidos, y que condujo a aumentos de salarios superiores a la inflación durante todo el decenio de 1960.[131]

7.6 Las Comunidades Europeas afirman que en el decenio de 1960 también se produjo el resurgimiento de otros países como importantes exportadores. Comenzaron a exportar a los Estados Unidos empresas japonesas y europeas que utilizaban la tecnología más reciente del acero obtenido por soplado al oxígeno, que aprovechaban su tecnología avanzada para ofrecer mejores precios.[132]

---

[127] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-25, (Prueba documental CC-6), y páginas FLAT 16-21, (Prueba documental CC-6).

[128] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 58 y 59.

[129] Informe de la USITC, volumen II, páginas OVERVIEW 7-8, 9-10 (Prueba documental CC-6).

[130] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 33.

[131] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 33.

[132] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 34.

7.7 Según las Comunidades Europeas, la reacción de los productores integrados de los Estados Unidos fue inmediata y eficaz: la protección contra las importaciones. El Gobierno de los Estados Unidos, utilizando la amenaza de imponer restricciones cuantitativas, negoció acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones con los principales exportadores a su mercado.[133] Esas limitaciones entraron en vigor en 1969 y permanecieron vigentes hasta 1974.[134] Corea añade que los Estados Unidos han protegido tradicionalmente su mercado mediante diversos mecanismos, que incluyen incontables órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios contra diversos productos de acero de numerosos países.[135] Las Comunidades Europeas afirman que con ello quedó sentado un criterio. La industria del acero de los Estados Unidos, en lugar de innovar y competir (cosa que sus complejas relaciones laborales le hacían más difícil), procuró la protección contra las importaciones.[136]

7.8 Corea alega que en el año 2000 existían 138 órdenes de imposición de derechos antidumping o compensatorios o acuerdos de suspensión vigentes contra diversos productos de acero procedentes de distintos países.[137] Los productos de acero acabados sujetos a derechos antidumping y compensatorios, medidas de salvaguardia o investigaciones en curso dispuestas por los Estados Unidos afectaban, en el año 2000, al 39 por ciento del total de las importaciones de productos de acero acabados procedentes de todos los países.[138]

c) Evolución de la industria del acero de los Estados Unidos

7.9 Según las Comunidades Europeas, en los decenios de 1970 y 1980 las acerías integradas tuvieron la ventaja de que la tecnología limitaba la actividad de las miniacerías al segmento del mercado correspondiente a los productos de más baja calidad.[139] Las primeras miniacerías comenzaron fabricando en el decenio de 1960 productos largos de los tipos más simples (como las barras de armadura de cemento). En el decenio siguiente, las miniacerías diversificaron su producción incorporando productos largos más complejos (varillas para alambre y perfiles para la construcción), llegando a dominar el mercado de los productos largos en el decenio de 1990. Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC constató que la participación de las miniacerías estadounidenses en la producción de acero en bruto aumentó considerablemente durante el decenio de 1990.[140, 141]

---

[133] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 35.

[134] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 35.

[135] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 9.

[136] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 35.

[137] Informe de la USITC, volumen II, cuadro OVERVIEW-1, OVERVIEW páginas 3-6 (Prueba documental CC-6).

[138] *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief, Inv. Nº TA-201-73* (11 de septiembre de 2001) ("Escrito conjunto de los declarantes"), Prueba documental 3 (Prueba documental CC-50).

[139] Tornell, "*Rational Atrophy: the United States steel industry*", página 14, Prueba documental CC-61.

[140] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-26, figura OVERVIEW-9. No se han facilitado datos exactos, por lo que las cifras empleadas son estimaciones basadas en el cuadro de la USITC.

[141] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 37.

7.10 Las Comunidades Europeas afirman, además, que los progresos tecnológicos han determinado que las miniacerías puedan producir ahora acero laminado en frío, chapas y acero revestido de alta calidad en competencia directa con los productores integrados.[142] En 1998, las miniacerías nacionales tenían una capacidad de producción total de 49 millones de toneladas, incluidos 2 millones de toneladas de acero laminado en frío, 17 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de acero laminado en caliente y 4 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de chapas.[143] Esta capacidad se añadió precisamente cuando el precio de la chatarra (la materia prima esencial de las miniacerías) registró una caída de 40 por ciento tras la crisis financiera asiática.[144, 145]

7.11 De mismo modo, el Brasil observa que durante el último decenio la industria estadounidense tuvo un importante incremento de más de 50 por ciento en la cantidad de acero en bruto producida por las miniacerías. Mientras tanto, la cantidad de acero en bruto producida por las acerías integradas se mantuvo relativamente constante en el mismo período.[146] El Brasil alega que los datos informados por la USITC indican que en el año 2000 correspondió a las miniacerías el 47 por ciento de toda la producción de acero en bruto, porcentaje que en 1991 había sido del 38,4 por ciento. Los aumentos de la producción estadounidense de acero en bruto correspondieron al incremento de la participación que tuvieron en esa producción las miniacerías. El Japón y el Brasil se remiten a las siguientes cifras[147]:

[142] Informe de la USITC, volumen I, página 50.

[143] Barringer, "*Paying the Price for Big Steel*", página 252, Prueba documental CC-61.

[144] Barringer, "*Paying the Price for Big Steel*", página 6, Prueba documental CC-61.

[145] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 38.

[146] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-20 (Prueba documental CC-6).

[147] Primera comunicación escrita del Japón, página 59; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 60.

Gráfico 1. Participación de las miniacerías estadounidenses en la producción de acero en bruto de los Estados Unidos[148]

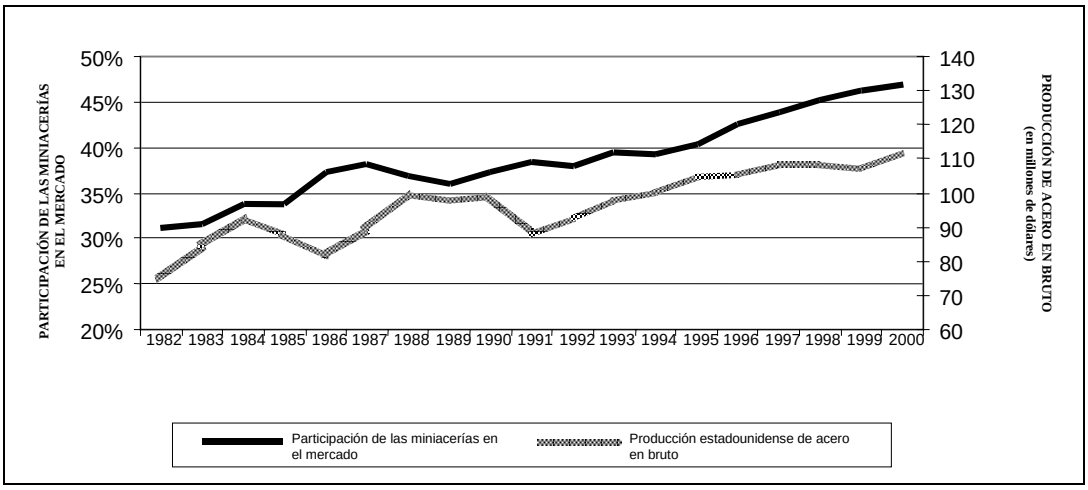
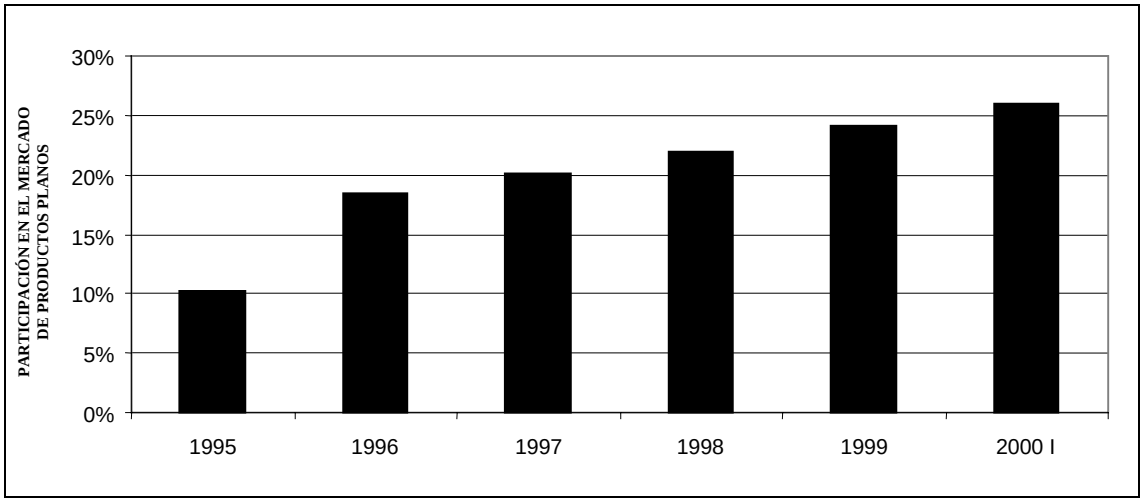


Gráfico 2. Participación de las miniacerías estadounidenses en la fabricación de productos planos de los Estados Unidos[149]



7.12 El Japón y el Brasil observan que, según la USITC, esta expansión de las miniacerías fue consecuencia de "fuertes inversiones en nuevas plantas de hornos de arco eléctrico de tipo totalmente

[148] Informe de la USITC, volumen II, páginas OVERVIEW 25-26, figura OVERVIEW-9, donde se cita AISI, "Annual Statistical Report", 2000 (Prueba documental CC-6). El gráfico de la USITC presentaba la producción realizada entre 1991 y 2000. En este gráfico se presentan datos complementarios tomados de la edición de 1990 del "Annual Statistical Report" (Prueba documental CC-62).

[149] Donald F. Barnett, "*Double Ought-Naught*", exposición incluida en *World Steel Dynamics / American Metal Market Steel Survival Strategies XV*, 19 a 21 de junio de 2000, cuadro 3, citado en *Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group G01, Slab*, 11 de septiembre de 2001, página 18, Figura 1 (Prueba documental CC-51).

nuevo y en aumentos de la capacidad de las plantas ya existentes".[150] El expediente de la USITC no revela ninguna inversión comparable efectuada por las acerías integradas. Por el contrario, el expediente muestra que la rama de producción integrada procedió principalmente a eliminar capacidad de producción de acero en bruto frente al aumento de los costos ambientales y de mantenimiento y a la competencia de las miniacerías, extrayendo a la vez la mayor producción posible de un número cada vez menor de acerías.[151, 152]

7.13 El Japón y el Brasil añaden que, bastante tiempo antes de la iniciación de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos, la sostenida expansión de la capacidad de las miniacerías estadounidenses las había dejado en completo control de la fabricación nacional de productos largos. Una vez eliminados efectivamente esos productos de la línea de producción de la industria integrada, ésta se dedicó a la única línea de productos que le quedaba con alguna ventaja frente a sus competidores de las miniacerías: CPLPAC. El Japón y el Brasil sostienen, sin embargo, que la ventaja en esos productos fue efímera. A fines del decenio de 1980 la tecnología de los hornos de arco eléctrico, junto con la fundición de láminas finas, permitió a las miniacerías penetrar en el último reducto del sector integrado.[153, 154]

7.14 El Japón y el Brasil señalan a continuación que, con la adopción de la fundición de láminas finas, las acerías estadounidenses producirían pronto productos planos de acero laminado. La producción se extendería después a productos de mayor valor añadido, incluidas las hojas laminadas en frío y revestidas, todo ello a expensas de los productores integrados. En realidad, el período objeto de la investigación de la USITC correspondió al momento de expansión más prolífica de las miniacerías. El Japón y el Brasil lo ilustran señalando que Nucor instaló la primera miniacería de láminas finas capaz de fabricar productos planos en 1989, con una capacidad inicial de un millón de toneladas.[155] Habían de seguirle otras empresas, y la participación de las miniacerías en la producción estadounidense de productos planos aumentó de apenas 10 por ciento en 1995 a 26 por ciento en 2000.[156, 157]

---

[150] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-20 (Prueba documental CC-6).

[151] Por ejemplo: *Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group, G01, Slab Steel*, 11 de septiembre de 2001, páginas 31a 41 y 60 a 65, y Pruebas documentales 3, 5 y 6 (Prueba documental CC-51).

[152] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 60; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 61.

[153] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-20 (Prueba documental CC-6).

[154] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 57; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

[155] Charles Yost, "*Thin-Slab Casting / Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", Industry Trade and Technology Review*, publicación de la USITC Nº 3004 (octubre de 1996), página 27 (Prueba documental CC-66), citado en *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief*, 11 de septiembre de 2001, página 57. El informe de la USITC facilitó un análisis detallado de la fundición de láminas finas en 1996, que incluía la iniciación comercial de esa tecnología por Nucor en 1990, su adopción por otras empresas y los efectos de la tecnología de la fundición de láminas finas en la competencia.

[156] Donald F. Barnett, "*Double Ought-Naught*", exposición incluida en *World Steel Dynamics / American Metal Market Steel Survival Strategies, XV*, 19 a 21 de junio de 2000, cuadro 3, citado en *Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group G01, Slab*, 11 de septiembre de 2001, página 18, Figura 1 (Prueba documental CC-51).

d) Competitividad comparativa de los productores integrados y las miniacerías

7.15 Según las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia, el informe de la USITC omite destacar que las diferencias de los insumos y los métodos de producción tuvieron importantes consecuencias en la competitividad de las miniacerías frente a los productores integrados. Nueva Zelandia sostiene que en 1998 las miniacerías tenían una ventaja de 18,4 por ciento en los costos frente a las empresas integradas en la producción de chapas de acero. En 2000 esa ventaja había aumentado a 21,8 por ciento.[158] En consecuencia, las miniacerías pudieron fijar precios inferiores a los de los productores integrados y aumentaron su participación en el mercado.[159]

7.16 El Japón y el Brasil añaden que en las comunicaciones de los declarantes se documentaron con esmero las razones de este cambio fundamental y esta expansión de la producción de las miniacerías y se establecieron sus razones, pero todo ello fue desconocido en gran medida por la USITC. El Japón y el Brasil señalan también que, en un artículo referente a la proliferación de las miniacerías productoras de láminas finas, que se publicó ya en 1996, la USITC dio cuenta de conclusiones de expertos especializados en el sector según las cuales el costo cada vez mayor del funcionamiento de las plantas integradas obligaría a esas empresas a cancelar una capacidad de producción de entre 3 y 6 millones de toneladas.[160] El Japón y el Brasil sostienen que, en términos simples, las miniacerías gozaban y siguen gozando de una importante ventaja en los costos frente a las acerías integradas por incontables razones.[161, 162, 163]

7.17 Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia afirman que existen múltiples diferencias en los insumos de la producción que permiten a las miniacerías producir acero con menores costos. En primer lugar, el precio de la chatarra tiende a ser menor que el del mineral de hierro y la hulla. En 1998, la disminución del precio interno de la chatarra, debida a una caída de las exportaciones de los Estados Unidos, determinó que el costo de la chatarra para las miniacerías se redujera un 40 por ciento.[164, 165]

---

[157] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 58; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 63.

[158] Crandall, página 2 (Prueba documental CC-61).

[159] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 39; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.20.

[160] Charles Yost, "*Thin-Slab Casting / Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", Industry Trade and Technology Review*, publicación de la USITC Nº 3004 (octubre de 1996), página 31 (Prueba documental CC-66).

[161] *Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group, G01, Slab Steel,* 11 de septiembre de 2001, páginas 31 a 41 (Prueba documental CC-51). En efecto, los ejecutivos de Nucor Steel, la mayor miniacería productora de CPLPAC, declararon que tenían, frente a sus accionistas, la obligación de aprovechar esta ventaja. *Hearing Transcript (Injury)*, página 1014 (Prueba documental CC-58).

[162] *Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group G01, Slab,* 11 de septiembre de 2001, páginas 31 a 38 (Prueba documental CC-51).

[163] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 62; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 65.

[164] Barringer y Pierce, Resumen, página 6 (Prueba documental CC-61).

7.18 Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia sostienen también que, como las miniacerías omiten la etapa de fusión de mineral de hierro en altos hornos, tienen menor intensidad de mano de obra que la producción integrada. Por término medio, las miniacerías utilizan 0,44 horas de trabajo por tonelada de acero producido, mientras que los productores integrados destinan 2,86 horas a cada tonelada.[166] La primera miniacería de Nucor que fabricaba productos planos de láminas finas tenía una productividad del trabajo cuatro veces mayor que las plantas integradas más eficientes.[167, 168]

7.19 Además, Nueva Zelandia afirma que al omitir la etapa de los altos hornos las miniacerías también requieren menos energía. Esto significa que su rentabilidad se ve menos afectada por los aumentos de precio de la energía.[169]

7.20 Según las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia, las miniacerías tienden a ser menores que las plantas de los productores integrados, lo que les permite beneficiarse de economías de escala. Los hornos con llama de oxígeno utilizados por productores integrados tienen que producir tres millones de toneladas de acero por año para ser económicamente viables, mientras que las miniacerías pueden serlo con menos de un millón de toneladas por año.[170] De este modo, en las épocas de disminución de la demanda, las miniacerías tienen mejores probabilidades de mantener la rentabilidad. Su tamaño menor les permite situarse más cerca de sus mercados y de las fuentes de chatarra, reduciendo los costos de transporte tanto en los insumos como en los productos.[171] En cambio, los productores integrados tradicionalmente se instalan cerca de las fuentes de mineral de hierro y de hulla, o de puertos de aguas profundas.[172]

7.21 Nueva Zelandia añade que las miniacerías pueden construirse a menor precio y con mayor rapidez que las acerías integradas. Requieren menos capital que el necesario para las nuevas plantas integradas, y pueden completarse en dos años o menos.[173] En realidad, el costo de la construcción de cada planta integrada de laminado en caliente, de 4.000 a 5.000 millones de dólares EE.UU., se enfrenta con los 400 a 500 millones de dólares que cuesta cada miniacería.[174] En estas condiciones no

---

[165] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 40; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.21.

[166] Barringer y Pierce, página 256 (Prueba documental CC-61).

[167] Tornell, página 14 (Prueba documental CC-61).

[168] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 41; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.22.

[169] Primera comunicación escrita del Nueva Zelandia, párrafo 2.22.

[170] Tornell, página 14 (Prueba documental CC-61).

[171] Tornell, página 14 (Prueba documental CC-61).

[172] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 42; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.23.

[173] Crandall, página 11 (Prueba documental CC-61).

[174] Barringer y Pierce, página 255 (Prueba documental CC-61).

puede sorprender que, desde los últimos años del decenio de 1970, no se haya construido en los Estados Unidos ninguna nueva planta de producción integrada.[175]

7.22 Según Nueva Zelandia, también el costo de la mano de obra ha repercutido en la competitividad comparativa de las miniacerías y los productores integrados. En el período de posguerra los productores integrados sufrieron los efectos de difíciles relaciones laborales, sucediéndose las amenazas de huelga año tras año. Durante muchos años los salarios se negociaron para toda la industria entre United Steelworkers of America y los principales productores de acero integrados. Esto se refleja en la ventaja salarial de los trabajadores metalúrgicos frente al promedio correspondiente a las manufacturas. Sólo entre 1997 y 2001 el total de las retribuciones aumentó 9 por ciento, pasando de 34,78 dólares por hora a 37,91.[176] Frente a ello, el promedio de las actividades manufactureras era de 24,30 dólares por hora.[177] Las miniacerías, en cambio, tienden a concertar convenios separados con salarios más bajos.[178, 179] El Japón y el Brasil están de acuerdo en que los costos de mano de obra y la productividad presentaban diferencias entre las acerías, ya que las principales miniacerías de los Estados Unidos apenas necesitaban 0,33 horas de trabajo para producir una tonelada de acero, frente a 4,1 horas, y aún más, en algunas acerías integradas. También se ha comprobado que muchos productores integrados de los Estados Unidos explotaban altos hornos pequeños e ineficientes, incapaces de lograr economías de escala en el actual entorno competitivo. Los costos de mantenimiento y reparación de los productores integrados son gigantescos en comparación con los de las miniacerías. Por último, las miniacerías gozan de un costo de entrada en el mercado muy inferior, que sólo equivale a 200 dólares por tonelada anual de capacidad de producción totalmente nueva, frente a 1.000 dólares por tonelada anual en el caso de las acerías integradas, según las constataciones de la propia USITC.[180, 181]

7.23 Según Nueva Zelandia, los productores integrados también tienen "costos heredados". En el pasado, las normas de contabilidad permitían a las empresas siderúrgicas integradas ofrecer generosas prestaciones de pensión y de salud sin tener que deducir los costos futuros de las utilidades actuales. A cambio de esas prestaciones, los sindicatos aceptaron aumentos menores de la remuneración horaria. Sin embargo, los trabajadores metalúrgicos jubilados comenzaron a ser más numerosos que los trabajadores en actividad. En el año 2001, estos costos heredados se estimaban

[175] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.24.

[176] Hufbauer y Goodrich, página 1 (Prueba documental CC-61).

[177] Hufbauer y Goodrich, página 1 (Prueba documental CC-61).

[178] Hall, Christopher, "*Steel Phoenix: The Fall and Rise of the United States Steel Industry*" (Nueva York, 1997), página 46 (Prueba documental CC-61).

[179] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 43; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.25.

[180] Véase *See Joint Prehearing Brief of Respondents: Product Group G01, Slab*, 11 de septiembre de 2001, páginas 31 a 38 (Prueba documental CC-51).

[181] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 63; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 66.

entre 30 y 65 dólares EE.UU. por tonelada de acero producido en las acerías integradas, y alcanzaban en el total de la rama de producción una suma situada entre 1.700 y 3.600 millones de dólares.[182, 183]

7.24 Sin embargo, el Japón y el Brasil observan que no todas las acerías integradas se resignaron a estas graves desventajas competitivas. Al comienzo del período investigado por la USITC, algunas acerías integradas ya estaban adoptando, o iban a adoptar, enérgicas decisiones de reestructuración para competir con mayor eficacia. Esto condujo a la adopción de nuevos modelos de actividad destinados a reducir los costos de producción, o a abandonar mercados dominados por las miniacerías.[184]

7.25 El Japón y el Brasil sostienen, además, que para algunas acerías integradas la única solución verdadera de largo plazo consiste, en última instancia, en la consolidación con vistas a la racionalización de la capacidad. Los ejecutivos del sector han citado reiteradas veces la necesidad de esa consolidación durante la etapa de la investigación de la USITC referente a la medida correctiva. Sin embargo, este criterio también plantea problemas para el sector. El Brasil reitera que los altos costos heredados, sobre todo por las prestaciones de salud y de seguros al personal jubilado, desalientan las posibles medidas de fusión y adquisición. La propia USITC ha señalado el importante pasivo y las incertidumbres que están en juego.[185] Ninguna empresa que actúe racionalmente querrá fusionarse con una acería integrada que tiene semejantes obligaciones, o adquirirla, si tal cosa supone asumir esas obligaciones.[186]

e) Efectos de la competencia entre las miniacerías y los productores integrados

7.26 Nueva Zelandia alega que, como los productos de las miniacerías modernas son ahora de calidad similar a los fabricados por los productores integrados, las decisiones de compra están dominadas cada vez más por los precios.[187] Las miniacerías están en condiciones mucho mejores que los productores integrados para competir en los precios y mantener la rentabilidad y, en consecuencia, han logrado acrecentar su participación en el mercado.[188]

---

[182] Hufbauer, Gary Clyde y Goodrich, Ben, "*Steel: Big Problems, Better Solutions*". *International Economics Policy Briefs*, Nº 01-9, julio de 2001, página 12 (http://www.iie.com/policy briefs/news01-9.htm) (Prueba documental CC-61).

[183] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 44; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.26.

[184] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 64; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 67.

[185] Informe de la USITC, volumen II, páginas OVERVIEW 34-35 (Prueba documental CC-6).

[186] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 67; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 70.

[187] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-64, página FLAT-56.

[188] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.27.

7.27 Nueva Zelandia sostiene que, en realidad, las miniacerías han expulsado totalmente a los productores integrados del mercado de productos de acero de inferior calidad, como las barras de refuerzo para cemento, las varillas para alambre y las vigas doble T. Entre 1970 y 1989 la demanda de acero disminuyó en los Estados Unidos un 22 por ciento; pero las miniacerías aumentaron su participación en la producción de acero de 15 por ciento en 1970 a 37 por ciento en 1989.[189] La producción en gran escala de productos de acero de alta calidad por las miniacerías se inició durante el período objeto de investigación.[190] En 1998 las miniacerías nacionales tenían una capacidad de producción total de 49 millones de toneladas, incluidos 2 millones de toneladas de acero laminado en frío, 17 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de acero laminado en caliente y 4 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de chapas.[191] La participación de las miniacerías en la producción nacional de acero en bruto alcanzó a 47,5 por ciento en 2001 y sigue aumentando.[192, 193]

7.28 Según el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil, al entrar en el período objeto de investigación de la USITC, en 1996, la industria del acero de los Estados Unidos se dirigía a una colisión inevitable entre la nueva capacidad de producción de las miniacerías y la capacidad de producción de las plantas integradas más antiguas y menos eficientes. Frente a la competencia cada vez mayor de las miniacerías que actuaban con bajos costos, las plantas integradas siguieron su antigua práctica de sacrificar la rentabilidad en aras del volumen y el tonelaje.[194] Esto hizo que la capacidad global aumentara en términos netos considerablemente, muy por encima de las posibilidades de absorber el excedente que ofrecía el mercado.[195] A este respecto, el Japón y el Brasil se remiten al cuadro que sigue[196]:

[189] Tornell, página 4 (Prueba documental CC-61).

[190] Informe de la USITC, volumen I, página 50 (Prueba documental CC-61).

[191] Barringer y Pierce, página 252 (Prueba documental CC-61).

[192] Véase el sitio Web de la Steel Manufacturers Association: http://www.steelnet.org (Prueba documental CC-61).

[193] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.28.

[194] *Japanese Respondents' Prehearing Remedy Brief; General Issues (Flat-Rolled Products)*, 29 de octubre de 2001, páginas 16 a 19 (donde se cita a diversos expertos en el sector acerca del fenómeno de la capacidad) (Prueba documental CC-56).

[195] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 68; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.29; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 71.

[196] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 68; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 71.

Cuadro 3. Exceso de capacidad

Productos	Variación de la capacidad nacional de 1996 a 2000	Variación del consumo aparente de 1996 a 2000	Exceso de la capacidad respecto del aumento de la demanda
Planos (desbastes)	8.141.789	3.075.527	5.066.262
Planos (chapas)	3.160.108	- 699.713	3.859.821
Planos (laminados en caliente)	9.759.734	6.591.707	3.168.027
Planos (laminados en frío)	5.626.340	3.584.555	2.041.785
Planos (revestidos)	5.549.240	3.229.450	2.319.790

7.29 El Japón y el Brasil sostienen que hasta la USITC está dispuesta a reconocer "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios".[197] Sin embargo, los problemas inherentes a las tendencias de la capacidad y la demanda no se manifestaron de inmediato en el sector durante el período objeto de investigación, a pesar del mayor nivel de las importaciones. El auge del consumo interno, los precios más firmes y la alta utilización de la capacidad desde 1996 hasta el primer semestre de 1998 atenuaron el problema por corto plazo. Pero al menguar la demanda a fines de 1998 y en 1999, la capacidad nacional siguió aumentando y las disparidades entre la capacidad de las nuevas miniacerías y de las antiguas plantas integradas se hizo cada vez más evidente y perturbó el mercado cada vez más. El resultado era previsible. Las empresas integradas marginales que se esforzaban por mantener una capacidad ineficiente lucharon con mayor agresividad y desesperación por las ventas, reduciendo los precios para conservar el volumen y generar flujo de caja.[198]

7.30 A juicio de Nueva Zelandia, a partir de mediados del año 2000 la prolongada lucha por la participación en el mercado entre las miniacerías y los productores integrados quedó disimulada temporalmente por una importante baja de la demanda de acero en los Estados Unidos. Este hecho repercutió en ambos tipos de productores. La caída de la demanda de acero correspondió a la coyuntura desfavorable general de la economía de los Estados Unidos en ese momento. Cuando la economía estadounidense entró en recesión en 2001, se redujo la producción de grandes sectores que utilizan el acero, como la industria del automóvil y las piezas metálicas montadas para la construcción. Estos factores negativos para la demanda dieron lugar a una disminución de 15 por ciento del consumo aparente de ciertos productos planos de acero durante el primer semestre de 2001 en comparación con el primer semestre de 2000.[199] La menor demanda provocó una baja de 13 por ciento en los precios internos de CPLPAC.[200], [201]

[197] Informe de la USITC, volumen I, página 63 (Prueba documental CC-6).

[198] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 69; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 72.

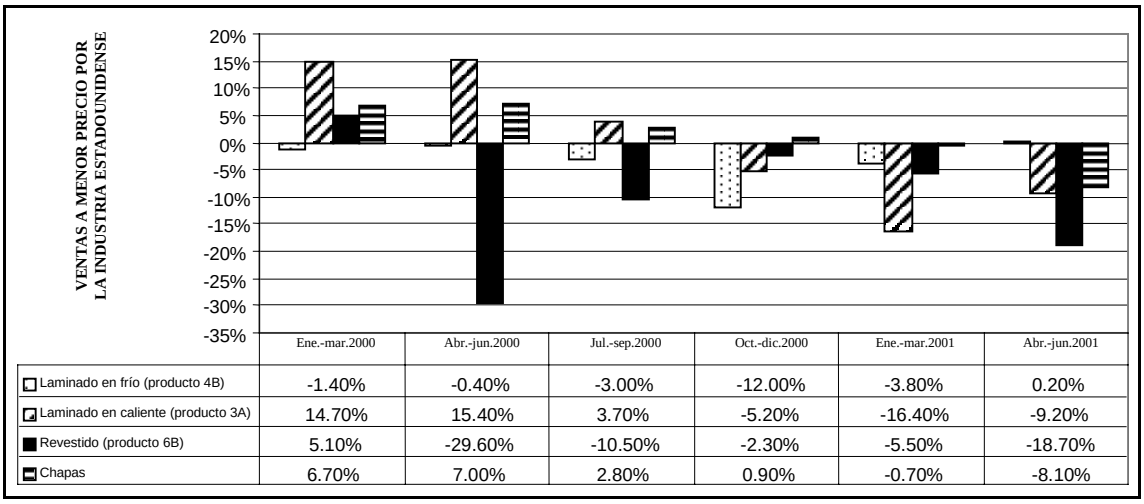
[199] Informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-51-54 y 56.

[200] Informe de la USITC, volumen I, página 61.

[201] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.30.

7.31 El Brasil sostiene, además, que aunque la USITC constató a pesar de todo esto que la baja de los precios fue provocada por las importaciones y no por la mayor capacidad de producción nacional[202], los datos simplemente no respaldan esa evaluación de la USITC. Por ejemplo, como queda ilustrado en el gráfico 3, *infra*, los datos sobre los precios de determinados productos correspondientes a los mayores tonelajes de chapa y de productos laminados en caliente y en frío y revestidos muestran, sin excepciones, que al final de 2000 y en los dos primeros trimestres de 2001 la industria nacional vendía, en la mayoría de los casos, a precio inferior al de los productos importados. Los datos de la USITC parecen revelar una rama de producción que responde a la disminución de las importaciones y no a su aumento. Las ventas a precio inferior por la industria nacional alcanzaron su nivel máximo cuando las importaciones estaban en su nivel más bajo. El Brasil observa que lo que falta en esta ecuación es la presencia de una gigantesca capacidad de producción estadounidense que se cierne sobre el mercado y repercute en él.[203]

Gráfico 3. Ventas a menor precio por las empresas estadounidenses[204]



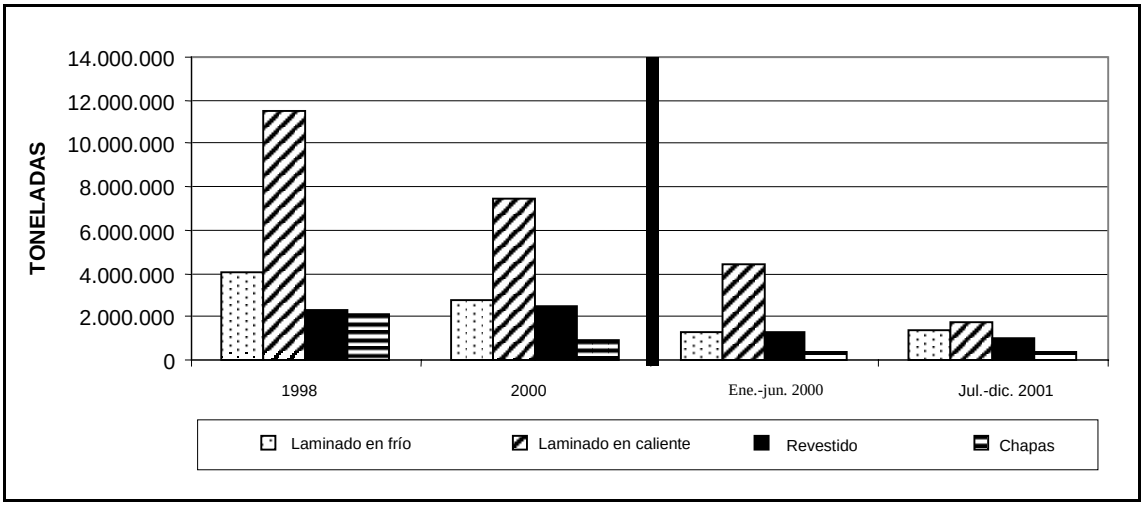
	Ene.-mar.2000	Abr.-jun.2000	Jul.-sep.2000	Oct.-dic.2000	Ene.-mar.2001	Abr.-jun.2001
Laminado en frío (producto 4B)	-1.40%	-0.40%	-3.00%	-12.00%	-3.80%	0.20%
Laminado en caliente (producto 3A)	14.70%	15.40%	3.70%	-5.20%	-16.40%	-9.20%
Revestido (producto 6B)	5.10%	-29.60%	-10.50%	-2.30%	-5.50%	-18.70%
Chapas	6.70%	7.00%	2.80%	0.90%	-0.70%	-8.10%

[202] Informe de la USITC, volumen I., páginas 63 y 64 (Prueba documental CC-6).

[203] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 74.

[204] Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT 64-68 (precios fuera del TLCAN) (Prueba documental CC-6).

Gráfico 4. Importación de productos planos por los Estados Unidos[205]



7.32 Nueva Zelandia observa que al final de 2000 el desmoronamiento de los precios de la rama de producción nacional se exacerbó cuando finalmente quebraron empresas integradas que tenían una importante capacidad de producción. Se acogieron al capítulo 11 varias empresas que tenían unos 11 millones de toneladas de capacidad de producción excesiva de CPLPAC.[206] Al quedar libres de la carga de su endeudamiento, esas acerías se lanzaron más a fondo a la batalla de precios contra las miniacerías, en busca de flujo de caja. Nueva Zelandia sostiene que, una vez más, sin que pudiera avizorarse ninguna disminución de la capacidad de producción nacional, se acentuaron las ventas a menor precio haciéndolo caer.[207]

7.33 Nueva Zelandia alega que la rama de producción nacional no habría de lograr un alivio definitivo hasta que se eliminó el principal obstáculo que trababa su recuperación: la capacidad de producción nacional ineficiente de acero en bruto. En diciembre de 2001, LTV Steel finalmente cesó en todas sus actividades después de haber producido durante un año entero al amparo del capítulo 11. Con la supresión de los 8 millones de toneladas de capacidad de producción de LTV, el mercado respondió de inmediato. Por ejemplo, en 2002 los precios del acero laminado en frío mejoraron pasando de 310 dólares por tonelada en enero a 320 dólares en febrero y a 370 dólares en marzo.[208, 209, 210]

---

[205] *Ibid*., páginas FLAT 9-11 y 13 (Prueba documental CC-6) y anexo A.

[206] Informe de la USITC, volumen II, páginas OVERVIEW 40-41.

[207] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.31.

[208] *Purchasing Magazine*, "*Transaction Pricing Service*", primer trimestre de 2002 (acero laminado en frío) (Prueba documental CC-65).

[209] Jennifer Scott Cimperman, *Rivals See Steel Sector Better Off Minus LTV, The Plain Dealer* (15 de febrero de 2002) (Prueba documental CC-64).

[210] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.32.

f) Conclusiones

7.34 Las Comunidades Europeas, Suiza y Nueva Zelandia llegan a la conclusión de que la situación de la industria del acero de los Estados Unidos refleja la transición de la industria a técnicas modernas de producción más eficientes. Sostienen que, gracias a economías de costo en los insumos, la energía, la mano de obra y el transporte, las nuevas miniacerías eficientes logran precios más bajos que los productores integrados ofreciendo un producto de igual calidad. La intensificación del crecimiento de la capacidad de producción en el mercado de los Estados Unidos es, acaso, el factor más importante que se manifiesta, y sobrepasa con mucho cualquier aumento de las importaciones. El exceso de capacidad exacerba la disminución de los precios causada por la competencia intrasectorial y la baja de la demanda como consecuencia de la recesión de 2001 en los Estados Unidos.[211]

7.35 El Japón y el Brasil también llegan a la conclusión de que la industria de los Estados Unidos es una industria en transición. Una parte de ella, las miniacerías que actúan con bajos costos, aumenta rápidamente su capacidad de producción y acrecienta su participación en el mercado. Frente a esa competencia, algunas acerías integradas han adoptado con éxito modelos que les permiten conservar su competitividad, entre ellos la concentración de recursos en productos de mayor valor agregado que las miniacerías no pueden producir. En cambio, otras acerías integradas han mantenido la capacidad tratando de competir con las miniacerías, a menudo debido a los altos costos heredados en relación con la clausura de plantas de producción. Esto ha acentuado la competencia intrasectorial presionando los precios a la baja.[212]

2. Evaluación de los Estados Unidos acerca de su industria nacional del acero

7.36 Al responder a la evaluación de los reclamantes acerca de la industria estadounidense del acero, los Estados Unidos sostienen que, en otoño de 2001, la industria del acero de los Estados Unidos estaba en grave crisis causada por niveles sin precedentes de importaciones de bajo precio que se habían iniciado en 1998.[213]

7.37 Los Estados Unidos sostienen que, entre diciembre de 1997 y octubre de 2001, 25 productores de acero de los Estados Unidos se acogieron al amparo del capítulo 11 de la Ley de Quiebras de los Estados Unidos. Esas empresas representaban el 30 por ciento de la capacidad de producción de acero en bruto de los Estados Unidos.[214] Tales quiebras aceleraron la pérdida de puestos de trabajo en el sector, y el empleo total en él alcanzó sus niveles más bajos de varios decenios.[215]

7.38 Los Estados Unidos alegan que incluso los productores que evitaron la quiebra sufrieron una merma de sus utilidades y de otros indicadores de rendimiento financiero al perder participación en el mercado frente a los productos importados a bajo precio. El costo unitario, tanto de los productores

[211] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 75; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.36.

[212] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 73; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

[213] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 16.

[214] Informe de la USITC, páginas OVERVIEW-11 y OVERVIEW-25.

[215] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17.

integrados como de las miniacerías, aumentó al disminuir el volumen global de la producción y la utilización de la capacidad. El rendimiento global de la rama de producción nacional se deterioró en tal medida que no le fue posible seguir cumpliendo sus obligaciones financieras vigentes ni encontrar las inversiones que necesitaba para competir con los productos importados.[216]

7.39 Según los Estados Unidos, antes de la crisis asiática la industria estadounidense había tenido un desempeño comparativamente satisfactorio y era objeto de un proceso permanente de reestructuración. En el decenio anterior a 1998 la industria había invertido miles de millones de dólares en el mejoramiento de sus plantas de producción existentes y la creación de nueva capacidad de producción eficiente, al mismo tiempo que sin cesar clausuraba plantas ineficientes. Gracias a esas inversiones, en el año 2000 más del 97 por ciento de la producción de acero de los Estados Unidos empleaba el método de colada continua, frente a sólo 76 por ciento en 1991. La productividad del trabajo se acentuó al disminuir el empleo total en la industria del acero 18,5 por ciento entre 1989 y 1999.[217] Globalmente, los esfuerzos de inversión y reestructuración realizados durante esos años acentuaron la competitividad de las empresas estadounidenses mejorando la calidad y la productividad y reduciendo los costos.[218, 219]

7.40 Los Estados Unidos sostienen que la magnitud de la crisis puede apreciarse examinando el expediente de la investigación sobre la rama de producción de CPLPAC. En 1996 y 1997 esa rama de producción logró beneficios de explotación razonables y efectuó importantes inversiones de capital en un mercado interno en crecimiento. Sin embargo, los precios internos comenzaron a declinar acentuadamente a partir de 1998, y se encontraban en niveles mucho más bajos en 1999 y 2000 que en momentos anteriores del período investigado por la USITC. Al mismo tiempo, los índices de utilización de la capacidad interna también disminuyeron considerablemente. Debido a ello, las utilidades del sector dieron paso a importantes pérdidas de explotación anuales.[220, 221]

7.41 Los Estados Unidos alegan que el daño sufrido por las ramas de producción nacionales fue incuestionablemente grave. Con respecto al sector de CPLPAC, por ejemplo, la utilización de la capacidad se redujo 10 puntos porcentuales en el período objeto de investigación[222]; el valor unitario medio de los envíos comerciales disminuyó casi 100 dólares por tonelada corta[223]; los ingresos de explotación pasaron de 6,1 por ciento en 1997 a una pérdida de 11,5 por ciento en el primer semestre de 2001[224]; y los gastos de capital disminuyeron 35 por ciento entre 1996 y 2000.[225] Gigantes de la

---

[216] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 18.

[217] Informe de la USITC, página OVERVIEW-29.

[218] Informe de la USITC, página OVERVIEW-20.

[219] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.

[220] Informe de la USITC, páginas C-2 a C-7.

[221] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

[222] *Steel, Inv. Nº TA-201-73*, publicación de la USITC Nº 3479, página 51 (diciembre de 2001) (en adelante: "informe de la USITC").

[223] Informe de la USITC, página 53.

[224] Informe de la USITC, página 53.

industria como Bethlehem Steel Corporation entraron en quiebra, y LTV Corporation, una de las mayores acerías de los Estados Unidos, hubo de clausurar totalmente sus actividades. Del mismo modo, con respecto a la industria nacional de barras laminadas en caliente, las ventas comerciales netas disminuyeron 1,1 millón de toneladas cortas durante el período objeto de investigación[226]; el valor unitario medio de las ventas se redujo más de 60 dólares por tonelada corta[227]; los ingresos de explotación pasaron de 213,4 millones de dólares en 1997 a una pérdida de 89,0 millones en el primer semestre de 2001[228]; y tres plantas de producción de barras laminadas en caliente fueron clausuradas por completo. Podrían repetirse ejemplos análogos respecto de todos los sectores en que la USITC realizó una determinación positiva.[229]

7.42 Los Estados Unidos sostienen, además, que el aspecto más extraordinario referente a estos hechos tal vez sea que ocurrieron en momentos en que la demanda era, en general, muy intensa. La USITC, por ejemplo, constató que "[c]on cualquier criterio que se aprecie, en el período objeto de investigación hubo en los Estados Unidos un importante crecimiento de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono".[230] Del mismo modo, "[e]l expediente indica una fuerte demanda [de barras laminadas en caliente] durante el período examinado, con un aumento del consumo en los Estados Unidos durante todos los años completos del período, con excepción de uno solo".[231] Para dar un ejemplo más: la USITC constató que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó 48,1 por ciento de 1996 a 2000.[232] De este modo, cabía esperar que los productores nacionales de acero, en general, obtuvieran buenos resultados durante ese período en lugar de sufrir un daño sin precedentes.[233]

7.43 Los Estados Unidos afirman que el hecho de que no ocurriera así se debió claramente a las importaciones. Con respecto a CPLPAC, por ejemplo, las importaciones aumentaron 37,5 por ciento entre 1996 y 1998, y se mantuvieron en 1999 y 2000 en niveles altos en comparación con sus antecedentes[234]; el valor unitario medio de esos productos importados se mantuvo sistemáticamente entre 60 y 110 dólares por tonelada corta por debajo del precio del producto nacional similar[235]; y los precios de importación cayeron a niveles extraordinarios después de 1998: es decir, precisamente en el período en que la rama de producción nacional sufrió daño grave. En general, los años comprendidos entre 1998 y 2000 correspondieron a los niveles de importación de acero más altos de

---

[225] Informe de la USITC, página 54.
[226] Informe de la USITC, página 93.

[227] Informe de la USITC, página 93.

[228] Informe de la USITC, página 94.

[229] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 11.

[230] Informe de la USITC, página 56.

[231] Informe de la USITC, página 95.

[232] Informe de la USITC, página 112.

[233] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 12.

[234] Informe de la USITC, página 50.

[235] Informe de la USITC, página 61.

la historia: una importación de productos que, en muchos casos, se vendían a precios literalmente insostenibles y manifiestamente ruinosos para las empresas nacionales.[236]

B. MARCO JURÍDICO Y ANALÍTICO

1. Norma de interpretación

7.44 Las Comunidades Europeas, Corea, China, Suiza y Noruega recuerdan la aseveración del Órgano de Apelación según la cual "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de [...] medidas [de salvaguardia]".[237] El Órgano de Apelación precisó que sólo corresponde recurrir a una medida de salvaguardia "en una situación extraordinaria de urgencia".[238, 239]

7.45 Los Estados Unidos sostienen que el criterio interpretativo de un grupo especial al evaluar alegaciones correspondientes al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 es el mismo que en una diferencia surgida en relación con los demás acuerdos abarcados. Según los Estados Unidos, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD obliga al Grupo Especial a interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". En este marco, "la regla fundamental de interpretación de los tratados" es que "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado".[240] Como ha reconocido el Órgano de Apelación, tales normas se aplican aunque una disposición esté caracterizada como "excepción"[241]:

> "[C]aracterizar simplemente la disposición de un tratado como una 'excepción' no basta para justificar una interpretación 'más estricta' o 'más restringida' de esa disposición que la que se obtendría mediante un examen del sentido corriente de las palabras concretas del tratado, consideradas en el contexto y a la luz del objeto y el fin de ese tratado o, en otras palabras, aplicando las normas corrientes de interpretación de los tratados."[242]

7.46 Sin embargo, a juicio de los Estados Unidos los reclamantes proponen aplicar para las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de interpretación especial conforme a la cual "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos

---

[236] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 13.

[237] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 81. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94.

[238] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82.

[239] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 197 y 198; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 27; Primera comunicación escrita de China, párrafos 148 y 149; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 183 y 184; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

[240] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 244.

[241] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 44-47.

[242] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

para la adopción de [...] medidas [de salvaguardia].[243] Los Estados Unidos sostienen que, en ciertos casos, los reclamantes caracterizan esta norma en el sentido de que exige una interpretación "estricta" o "estrecha" de los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[244] En apoyo de su interpretación del Acuerdo, los reclamantes citan la afirmación del Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, conforme a la cual:

> "[N]o debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio 'leal'. La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales 'desleales', como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas."[245]

7.47 Los Estados Unidos sostienen, como primer argumento, que la interpretación de este pasaje que hacen los reclamantes atribuye al informe del asunto *Estados Unidos - Tubos* precisamente el criterio sobre la interpretación de los tratados que el Órgano de Apelación condenó en *CE - Hormonas*: el de basar el rigor de la interpretación de un acuerdo abarcado en que corresponda o no a una medida "extraordinaria". El informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* no dice en parte alguna que contradiga el criterio correctamente desarrollado en *CE - Hormonas* y deba interpretarse en el sentido de que se aparta de ese criterio. En realidad, empleando las clasificaciones del Órgano de Apelación, un arancel constituiría un ejemplo de medida que se aplica al comercio "leal", pero nunca se ha indicado en modo alguno que los aranceles debieran considerarse medidas "extraordinarias", que requieran un criterio de interpretación diferente para las disposiciones relativas a aranceles. Los Estados Unidos sostienen que, además, la interpretación de los reclamantes está basada en una disposición tomada fuera de su contexto. Los reclamantes omiten mencionar que el Órgano de Apelación, después de hacer las afirmaciones citadas por los reclamantes, reconoció seguidamente que, en la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias, existían consideraciones que pesaban en sentido contrario:

> "No obstante, no cabe duda de que la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consiste, en parte, en el propósito de dar a un Miembro de la OMC la posibilidad, cuando se liberaliza el comercio, de recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia que, a juicio de dicho Miembro, haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional.
>
> Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al 'comercio

[243] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, en que citan *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 81.

[244] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 84; Primera comunicación escrita de China, párrafo 47; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 47.

[245] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 81.

> leal' más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal, de otra. [...] El equilibrio establecido por los Miembros de la OMC para resolver esa tensión natural en relación con las medidas de salvaguardia se materializa en las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*."[246]

7.48 De este modo, según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación ha reconocido que el "carácter extraordinario" de la medida, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, no es la única consideración pertinente, ni siquiera la predominante. El objeto y fin del Acuerdo es ofrecer una medida correctiva eficaz a una rama de producción nacional que se ve en la situación descrita en el Acuerdo.[247] Los Estados Unidos sostienen que, en la medida en que el "carácter extraordinario" de la medida es pertinente, las normas sustantivas y de procedimiento de los acuerdos ya tienen en cuenta todas las preocupaciones. Los Estados Unidos sostienen que, de este modo, los reclamantes se equivocan y el Grupo Especial no necesita tomar en consideración el "carácter extraordinario" de una medida de salvaguardia porque el propio texto del Acuerdo sobre Salvaguardias contempla esa cuestión.[248]

7.49 Las Comunidades Europeas se oponen a la afirmación de los Estados Unidos según la cual "el Grupo Especial no necesita tomar en consideración el 'carácter extraordinario' de una medida de salvaguardia".[249] Tal afirmación se contradice frontalmente con la declaración del Órgano de Apelación de que "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".[250] El hecho de que la justificación de sus medidas de salvaguardia imponga a los Estados Unidos una carga que puede parecer ardua no justifica que el Grupo Especial adopte un criterio indulgente. Los Estados Unidos optaron por imponer medidas de salvaguardia generales contra una amplia gama de productos complejos en circunstancias en que los problemas de las ramas de producción nacionales de los Estados Unidos no parecen deberse en absoluto a un aumento de las importaciones. Nada tiene de extraño que la tarea de justificar semejantes medidas parezca sumamente ardua.[251]

7.50 Corea responde que la posición de los Estados Unidos en este asunto, incluidas las determinaciones de la USITC, está basada fundamentalmente en una interpretación equivocada del

---

[246] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 82 y 83.

[247] El Órgano de Apelación ha reconocido desde sus primeros informes que es éste el objetivo del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, en *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94, el Órgano de Apelación constató lo siguiente.

> El objeto y fin del artículo XIX es simplemente permitir que un Miembro reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias "inesperadas" y, por tanto, "imprevistas", que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto hayan aumentado "en tal cantidad" y se realicen "en condiciones tales" que causen o amenacen causar "un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores".

[248] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 48-52.

[249] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 52.

[250] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*.

[251] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 35-37.

objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas de salvaguardia son medidas extraordinarias y temporales permitidas en situaciones de urgencia contra productos importados en condiciones leales. El Acuerdo sobre Salvaguardias dispone expresamente que tiene por objeto restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias. Por lo tanto, el propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias es establecer un marco dentro del cual puedan aplicarse medidas de salvaguardia cuando se demuestra la existencia de circunstancias extraordinarias. Corea plantea que el Acuerdo ciertamente no tuvo por objeto dar rienda suelta a los impulsos proteccionistas. Las disposiciones sustantivas del Acuerdo sobre Salvaguardias emplean una redacción que destaca el carácter excepcional de las medidas de salvaguardia, como las expresiones "sólo … si" (párrafo 1 del artículo 2), "sólo … después de" (párrafo 1 del artículo 3), "no se efectuará … a menos que" (párrafo 2 b) del artículo 4) y "sólo … en la medida necesaria" (párrafo 1 del artículo 5). En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación se remitió extensamente a sus anteriores análisis efectuados en *Argentina - Calzado (CE)* acerca del "carácter extraordinario" de las medidas de salvaguardia y destacó que "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".[252] Sólo después de haber reafirmado el carácter extraordinario de las medidas de salvaguardia reconoce el Órgano de Apelación que, cuando efectivamente existe tal situación de urgencia, el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrece la oportunidad para que los Miembros recurran a medidas eficaces a fin de proteger sus ramas de producción nacionales. Corea sostiene que, de este modo, la cita parcial que los Estados Unidos realizan de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*[253] confirma que los Estados Unidos no han captado la "tensión natural" que orienta el razonamiento del Órgano de Apelación en las innumerables constataciones formuladas contra los Estados Unidos sobre investigaciones en materia de salvaguardias. Los Estados Unidos presentan la siguiente cita del Órgano de Apelación, tomada de *Estados Unidos - Tubos*: "la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias consiste …", cuando lo que verdaderamente dijo el Órgano de Apelación es que "la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias consiste, en parte …". Corea plantea que los Estados Unidos parecen haber omitido deliberadamente la expresión "en parte" para aseverar indebidamente que el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene por único y exclusivo propósito proteger la rama de producción nacional. Por cierto que, al citar al Órgano de Apelación fuera de contexto, los Estados Unidos desconocen la "tensión natural" entre "la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, ... y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al 'comercio leal' más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal".[254] El medio por el cual se define "el ámbito apropiado" de las medidas de salvaguardia y el medio gracias al cual las medidas no se aplican "frente al 'comercio leal' más de lo necesario"[255] es el mismo: el cumplimiento riguroso de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluidas las que exigen una constatación sobre el producto similar, el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación causal. Es evidente que una definición demasiado amplia de cualquiera de los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias llevaría directamente a que se alterara su equilibrio cuidadosamente calculado. Corea sostiene que los Estados Unidos pretenden interpretar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de manera compatible con la legislación estadounidense. Corea argumenta que tal cosa

[252] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 81, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94.

[253] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 83.

[254] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 83.

[255] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 83.

es lo contrario de un análisis correcto. El razonamiento de la USITC acerca del producto similar nada tiene que ver con su interpretación del propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias.[256]

7.51 Los Estados Unidos responden que los reclamantes han presentado interpretaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 que, en los hechos, harían inviables esos acuerdos. Según los Estados Unidos, ambos forman parte del equilibrio de concesiones cuidadosamente negociado que dio lugar al Acuerdo sobre la OMC. Las interpretaciones planteadas por los reclamantes alterarían ese equilibrio. Socavarían la confianza de los Miembros en el sistema basado en normas de la OMC y podrían hacer, en consecuencia, que los Miembros estuviesen menos dispuestos a contraer nuevas obligaciones u otorgar nuevas concesiones. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debe declinar la invitación de los reclamantes a dar al Acuerdo sobre Salvaguardias un significado que lo privaría de existencia, y en vez de ello debe interpretar el texto tal como lo dispone el ESD, asignando a los términos su sentido corriente, en el contexto del Acuerdo y teniendo en cuenta su objeto y fin.[257]

7.52 Los Estados Unidos sostienen que, desde el comienzo del GATT, en 1947, la posibilidad de recurrir a medidas de salvaguardia (incorporada en el artículo XIX) se consideró un elemento decisivo del sistema internacional de comercio basado en normas. Uno de los motivos primordiales por los que se incluyó una disposición sobre salvaguardias era la convicción de que la existencia de una "válvula de seguridad" facilitaría las concesiones comerciales.[258] Los trabajos preparatorios del Acuerdo sobre Salvaguardias muestran que no existió el propósito de modificar este objetivo. Según los Estados Unidos, los negociadores, por el contrario, procuraban poner fin a la proliferación de las llamadas "medidas de zona gris" y alentar a los Miembros de la OMC a utilizar, en lugar de ellas, procedimientos abiertos, transparentes y predeterminados cuando se tratara de imponer paliativos temporales contra las importaciones. Los Estados Unidos alegan que, de este modo, el Acuerdo sobre Salvaguardias refleja un pacto cuidadosamente equilibrado: un pacto en que las partes se basaron al establecer la OMC e incorporarse en ella. Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias debe interpretarse y aplicarse sobre la base del sentido corriente de sus términos, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo, es decir, el de permitir las medidas temporales de salvaguardia en circunstancias apropiadas y alentar la utilización de este mecanismo en lugar de las medidas no transparentes que antes habían proliferado.[259]

2. Norma de examen

7.53 Las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza sostienen[260] que con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias las autoridades nacionales tienen la obligación de demostrar, en el momento en que adoptan medidas de salvaguardia y a través de una explicación razonada y adecuada (es decir, en su informe o un documento equivalente) que se cumplen las condiciones jurídicas para la adopción de tales medidas. Indican que las autoridades nacionales tienen el deber de evaluar todos los hechos que

[256] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 1 a 9.

[257] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1 y 2.

[258] K. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, 99 (1970) (EE.UU. - Prueba documental 87).

[259] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 3 a 9.

[260] Las partes también se refieren a las cuestiones jurídicas planteadas en esta sección en varias de las referentes a determinadas alegaciones.

tengan ante sí o que debieran tener ante sí con arreglo al régimen de salvaguardias de la OMC.[261] Esta obligación amplia de las autoridades nacionales guarda paralelismo con el examen que los grupos especiales deben llevar a cabo respecto de las medidas de salvaguardia. El Órgano de Apelación ha declarado que, cuando un grupo especial examina medidas de salvaguardia, debe comprobar si las autoridades nacionales "han tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirman las determinaciones realizadas".[262, 263]

7.54 Con respecto al método adecuado de análisis que debe seguir el Grupo Especial, el Japón y Nueva Zelandia recuerdan que el Acuerdo sobre Salvaguardias guarda silencio acerca de la norma de examen apropiada. Sin embargo, rige siempre la norma establecida en el artículo 11 del ESD. El artículo 11 dispone que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos".[264]

7.55 Las Comunidades Europeas, el Japón, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia recuerdan que, aunque no se presupone que los grupos especiales lleven a cabo un examen *de novo* de las pruebas ni que sustituyan las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias, el Órgano de Apelación ha subrayado que los grupos especiales no pueden *aceptar* simplemente las conclusiones de esa autoridad:

> "[A]l examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación."[265, 266]

---

[261] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 7.30, 7.31 y 7.54.

[262] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

[263] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 109 y 110; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 95 y 96; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 97 y 98.

[264] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 75; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.3.

[265] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106. Este criterio ha tenido su última confirmación en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 72-74.

[266] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 111; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 76; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 99; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 97; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.4.

7.56 El Japón dice que confía en que el Grupo Especial habrá de llevar a cabo todas las averiguaciones y evaluaciones apropiadas para cumplir su deber de efectuar "una evaluación objetiva de los hechos" en el sentido del artículo 11 del ESD. Según el Japón, al proceder así el Grupo Especial descubrirá incontables infracciones de obligaciones comprendidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.[267] Nueva Zelandia afirma que es tarea del Grupo Especial examinar esos datos y ese razonamiento y las explicaciones facilitadas por la USITC. A partir de ese examen, Nueva Zelandia sostiene que quedará en evidencia el incumplimiento por los Estados Unidos de sus obligaciones impuestas por el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.[268] China dice que está totalmente de acuerdo con los argumentos expuestos por otros reclamantes acerca de los aspectos fundamentales que los grupos especiales deben analizar en el examen de una medida de salvaguardia.[269]

7.57 A la luz de lo anterior, las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza consideran que este Grupo Especial puede constatar que las determinaciones de los Estados Unidos que tiene ante sí son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias (y que las medidas de los Estados Unidos carecen de fundamento jurídico)[270] por las siguientes razones fundamentales:

a) están basadas en una metodología que no se ajusta a las normas establecidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) los hechos invocados en apoyo de las conclusiones, teniendo en cuenta la complejidad inherente de los datos, no cumplen las normas sustantivas del Acuerdo sobre Salvaguardias; o bien las autoridades competentes no facilitan una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que cumplen esas normas sustantivas. Este último vicio se debe a que el expediente de la USITC no facilita todas las informaciones necesarias para mostrar el cumplimiento de las condiciones necesarias para imponer las salvaguardias, o bien a que los hechos incluidos en el informe de la USITC simplemente no justifican las conclusiones que la USITC extrae.

7.58 Los Estados Unidos alegan que no existe ningún método de interpretación especial aplicable a las alegaciones referentes al Acuerdo sobre Salvaguardias. Del mismo modo que en cualquier otra diferencia, el artículo 11 del ESD dispone que el Grupo Especial "deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos …". Los Estados Unidos sostienen que la norma de examen que debe aplicarse en los asuntos referentes a salvaguardias está firmemente establecida. En *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado (CE)*, los grupos especiales rechazaron específicamente la idea de que debieran examinar *de novo* la determinación hecha por la autoridad investigadora nacional.[271] Por el contrario, como lo expresó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*[272]:

---

[267] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 77.

[268] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.5.

[269] Primera comunicación escrita de China, párrafo 81.

[270] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 73.

[271] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.117.

[272] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

> "[N]uestro examen se limitará a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias."[273]

7.59 Los Estados Unidos afirman que los argumentos de los reclamantes derivan de una interpretación equivocada sobre la norma de examen. Gran parte de su argumentación se limita a presentar otra perspectiva de los hechos, en lugar de demostrar que las constataciones hechas por la USITC, o la decisión de los Estados Unidos de aplicar una medida de salvaguardia, fue de algún modo incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX. Los Estados Unidos plantean que tal argumentación pretende que el Grupo Especial realice *de novo* su propia interpretación del expediente.[274]

3. Carga de la prueba

7.60 Nueva Zelandia sostiene que la norma básica en materia de carga de la prueba es que "la parte que alega un hecho -sea el reclamante o el demandado- debe aportar la prueba correspondiente".[275] De este modo, como señaló el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, "incumbe al reclamante demostrar *prima facie* la violación del Acuerdo sobre Salvaguardias, después de lo cual corresponde al demandado refutar esos fundamentos".[276] En consecuencia, Nueva Zelandia considera que los Estados Unidos, al adoptar medidas de salvaguardia contra determinados productos laminados planos de acero al carbono, no cumplieron sus obligaciones con arreglo al GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.[277]

7.61 Los Estados Unidos sostienen que al aplicar las medidas de salvaguardia sobre el acero cumplieron cabalmente las obligaciones que les imponía el Acuerdo sobre la OMC. Los Estados Unidos plantean que, con arreglo al Acuerdo sobre la OMC, recae en los reclamantes la carga de demostrar cualquier incompatibilidad con ese régimen. A menos que lo hagan respecto de determinada medida de salvaguardia, no hay fundamento alguno para constatar que esa medida es incompatible con el Acuerdo sobre la OMC.[278] Según los Estados Unidos, ninguno de los reclamantes ha cumplido la carga de acreditar *prima facie* las alegaciones incluidas en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Cada uno de ellos se basa en gran medida en aseveraciones infundadas que plantea sin el apoyo de pruebas ni fundamento jurídico. En *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Órgano de Apelación observó que "una parte que alega la infracción de una disposición

---

[273] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.124.

[274] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 44-47.

[275] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 14.

[276] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[277] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.1 y 4.2.

[278] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 7.23: "En esta misma línea, consideramos que corresponde al Pakistán, la parte reclamante, la carga de la prueba para acreditar *prima facie* que la medida de salvaguardia de transición considerada infringe el artículo 6".

del Acuerdo sobre la OMC por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".[279] Refiriéndose a la misma cuestión en relación con una medida de salvaguardia, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* constató que "[c]omo cuestión de derecho, la carga de la prueba incumbe a las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, y no se desplaza entre las partes durante el procedimiento del Grupo Especial".[280] El mismo Grupo Especial observó también que incumbía a las Comunidades Europeas, en su carácter de parte reclamante, acreditar *prima facie* la violación del Acuerdo sobre Salvaguardias.[281] El Grupo Especial, además, llegó a la conclusión de que, una vez que las Comunidades Europeas hubieran acreditado *prima facie* sus alegaciones, correspondería a Corea (demandada en esa diferencia) presentar sus propias pruebas y argumentos para demostrar que había cumplido los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias en el momento de su determinación.[282] El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* estableció la conclusión de que "[a]l término del procedimiento, corresponde al Grupo Especial ponderar y evaluar las pruebas y los argumentos presentados por ambas partes a fin de determinar si las alegaciones de las CE están bien fundadas".[283, 284]

7.62 Los reclamantes contestan que no controvierten que tienen a su cargo acreditar *prima facie* la incompatibilidad de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos con las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias. Pero alegan que la verdadera cuestión consiste en determinar cuáles son los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y qué hechos deben demostrarse para establecer que esos requisitos no se han observado.[285] Según las Comunidades Europeas, al analizar qué significa acreditar *prima facie* una alegación, es preciso tener en cuenta que los argumentos de los reclamantes pueden clasificarse en diversas categorías que requieren distintos tipos de prueba o demostración. En primer lugar hay argumentos metodológicos: que los Estados Unidos no siguieron un método compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que por esa razón no pudieron llegar a conclusiones válidas; en segundo lugar, que diversas constataciones son equivocadas; y en tercer término, que diversas constataciones no están respaldadas en una explicación fundamentada y suficiente.[286]

7.63 En relación con la primera categoría, las Comunidades Europeas recuerdan que los reclamantes no impugnan los métodos utilizados por la USITC en sí mismos, sino que simplemente señalan que los métodos de análisis y razonamiento empleados por la USITC para sus diversas constataciones y determinaciones en muchos casos no son idóneos para asegurar el cumplimiento de las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, las correspondientes

[279] *Estados Unidos - Camisas y blusas*, párrafo IV.

[280] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[281] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24. Como ha señalado el Órgano de Apelación, la acreditación *prima facie* es "aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante que efectúe la acreditación *prima facie*" (*CE - Hormonas*, párrafo 104).

[282] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[283] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[284] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 41-43.

[285] Primera declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de revisión", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 1.

[286] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 29.

constataciones y determinaciones están viciadas o, por lo menos, carecen del respaldo de una explicación fundamentada y suficiente. En esos casos no es preciso examinar cuál sería el resultado de una investigación en que se hubiera empleado un método correcto. Tal cosa exigiría llevar a cabo "una interpretación *de novo* del expediente". En relación con la segunda categoría de casos, las Comunidades Europeas entienden que evidentemente se requiere una demostración fáctica *prima facie* de que la constatación es inexacta. Esto puede basarse en las pruebas existentes en el informe de la USITC y otros documentos que forman parte del informe o sus complementos, o en informaciones que la USITC debió haber obtenido, pero no obtuvo.[287] La tercera categoría de argumentos, como la primera, requiere simplemente una demostración lógica de que las determinaciones no cumplen la prescripción de una explicación fundamentada y suficiente. Las Comunidades Europeas sostienen que esto puede incluir la invocación de una explicación distinta que la USITC no consideró o rechazó indebidamente. Otro modo de demostrar que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente consiste en señalar que el informe no contiene la información necesaria para respaldar las constataciones que la USITC afirma haber realizado. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan también que los Estados Unidos han procurado, en diversos casos, refutar los argumentos de los reclamantes apoyándose en informaciones que no figuraban en el Informe. Las Comunidades Europeas sostienen que, como la obligación consistía en facilitar una explicación fundamentada y suficiente en el informe, la presentación de nuevas pruebas por los Estados Unidos no puede aceptarse sino que, en realidad, sólo sirve para demostrar que en el informe se omitieron pruebas indebidamente.[288]

4. Metodologías

7.64 Los reclamantes sostienen que muchas partes del informe de la USITC, correspondientes a todas las categorías de productos, están plagadas de vicios metodológicos. Las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza afirman que se limitan a esos vicios metodológicos señalando a la vez algunos de los errores más ostensibles que contienen las determinaciones referentes a algunos de los productos.[289]

7.65 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han demostrado que ningún método empleado por la USITC sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Para llegar a su determinación sobre la existencia de daño grave y amenaza de daño grave, la USITC aplicó diversos métodos utilizados durante mucho tiempo para organizar y analizar la información obtenida. El análisis realizado por la USITC de cada uno de los productos similares objeto de investigación fue neutral, imparcial y no escogido con el fin de alcanzar ningún resultado determinado. En relación con esos métodos, la USITC formuló constataciones de hecho y determinaciones que cumplían tanto las prescripciones de la legislación nacional como las obligaciones que imponen a los Estados Unidos el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. En el asunto *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial reconoció que el examen de la compatibilidad con el régimen de la OMC de los métodos utilizados para establecer la determinación de existencia de daño grave difiere de un examen de las cuestiones fácticas.[290] En esa diferencia, el Grupo Especial evaluó ambos conjuntos de cuestiones al

[287] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 7.30, 7.31 y 7.54.

[288] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 30-33.

[289] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 112 y 113; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 98 y 99; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 100.

[290] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.192.

confirmar las conclusiones de la USITC sobre el aumento de las importaciones. Con respecto a los métodos, el Grupo Especial llevó a cabo:

> "[U]na evaluación objetiva [...] de si la metodología escogida es imparcial y objetiva de modo que su aplicación permite una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones".[291]

7.66 Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial, significativamente, se planteó si el método permitía obtener resultados compatibles con los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no si imponía o producía invariablemente tales resultados. El Grupo Especial confirmó entonces la práctica de la USITC de considerar datos referentes a cinco años civiles completos y dos períodos intermedios comparables, por las siguientes razones:

> "[E]n primer lugar, el Acuerdo no contiene normas específicas por lo que respecta a la duración del período de investigación; en segundo lugar, el período escogido por la USITC *permite* a la Comisión centrarse en las importaciones recientes; y en tercer lugar, el período escogido por la USITC es suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones."[292]

7.67 El Grupo Especial procedió entonces a examinar "las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, *a la luz de esa metodología*.[293] Los Estados Unidos sostienen que este criterio indica que el método es una de las etapas del proceso de análisis de la autoridad competente. Un método coherente puede ayudar a las autoridades competentes a organizar o analizar los hechos referentes al caso, y asegurar que los resultados sean neutrales e imparciales. Pero la utilización de un método no es más que una de las formas de aplicación de las obligaciones que contiene el Acuerdo sobre Salvaguardias o la legislación interna, y no está impuesta por el Acuerdo. En consecuencia, los Miembros tienen libertad respecto del método que utilicen como parte de su análisis, o para tratar de encontrar métodos que aseguren el cumplimiento de los requisitos en todos los casos.[294]

7.68 Respondiendo a la aseveración de los Estados Unidos según la cual los reclamantes no han demostrado que ningún método de la USITC fuera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, China hace la siguiente aclaración: la alegación de China no consiste en que la USITC aplicó un método incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que, para realizar sus distintas constataciones, las autoridades de los Estados Unidos aplicaron métodos que no podían llevar a determinaciones compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. Por lo tanto, la aplicación de esos métodos llevó a determinaciones necesariamente viciadas y que no podían cumplir las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[295]

---

[291] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

[292] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.210 (sin cursivas en el original).

[293] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.205 (subrayado en el original en la parte que se transcribe con cursivas).

[294] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 53-56.

[295] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 4 y 5.

7.69 Los Estados Unidos afirman, por último, que los reclamantes impugnan varios de los métodos empleados por la Estados Unidos basándose en que no "cumplen" las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994.[296] Los Estados Unidos sostienen que los métodos, en sí mismos, no necesitan cumplir las obligaciones del régimen de la OMC. Lo que debe establecerse a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias es si las autoridades competentes han llevado a cabo o no una investigación, y hecho una determinación, que cumpla las obligaciones de los Miembros en el régimen de la OMC. Los métodos son un instrumento auxiliar de la investigación; pero, según los Estados Unidos, los reclamantes no han indicado ninguna referencia en el Acuerdo sobre Salvaguardias a los métodos ni a obligaciones específicamente aplicables a ellos. A este respecto, otros grupos especiales y el Órgano de Apelación, al examinar medidas de salvaguardia de los Estados Unidos, han reconocido sistemáticamente que las constataciones de la USITC pueden cumplir las obligaciones del Acuerdo aun cuando el método, considerado aisladamente, no lleve incorporados todos y cada uno de los criterios pertinentes.[297] Los Estados Unidos añaden que el Grupo Especial debería desestimar los argumentos de los reclamantes según los cuales ciertas prácticas y métodos aplicados por la USITC son, por regla general, incompatibles con normas de la OMC. Los Estados Unidos plantean que los reclamantes no han impugnado esas prácticas, ni podían hacerlo.[298]

7.70 Los reclamantes están de acuerdo con los Estados Unidos en que no existe ninguna norma de examen especial para las medidas de salvaguardia, en el sentido de que se aplica el artículo 11 del ESD.[299] Pero los Estados Unidos, a pesar de esta afirmación, en realidad abogan por una norma de examen especial. Lo hacen, en primer lugar, agitando falazmente el espantajo del "examen *de novo*". Según los reclamantes está claro que el Grupo Especial no debe proponerse la realización de una investigación *de novo*: es decir, no debe tratar de determinar si la aplicación de las medidas de salvaguardia en beneficio de la rama de producción de acero estadounidense estaba o no justificada, como si el Grupo Especial fuera la autoridad investigadora. Lo que debe hacer el Grupo Especial es sólo examinar si los Estados Unidos aplicaron o no correctamente el Acuerdo sobre Salvaguardias cuando impusieron esas medidas. La obligación básica de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias era realizar una investigación apropiada y justificar y explicar cabalmente lo que había hecho. Con ese fin, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El Órgano de Apelación ha aclarado que las autoridades nacionales tienen la obligación de demostrar, cuando adoptan una medida de salvaguardia, mediante una explicación fundamentada y adecuada, el cumplimiento de las condiciones necesarias para la adopción de esa medida. El Órgano de Apelación ha declarado que un Grupo Especial que examina una medida de salvaguardia debe verificar si las autoridades nacionales han tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas.[300] Esto constituye una obligación sustantiva; y su observancia o inobservancia tiene que determinarse por el grupo especial aplicando la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD: es decir, una

[296] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 112 y 464; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 98 y 99; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 100.

[297] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57.

[298] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 18.

[299] Véase, sobre este punto, el análisis que figura en la sección B.2 de este capítulo, *supra*.

[300] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

evaluación objetiva del asunto sometido a las autoridades nacionales, que incluya una evaluación objetiva de las circunstancias del caso. Pero los Estados Unidos utilizan indebidamente la expresión *de novo* cuando dicen que los grupos especiales no pueden revisar determinaciones "*de novo*"[301] y no deben "hacer su propia interpretación *de novo* del expediente".[302] Lo que el Grupo Especial no debe hacer es una *investigación de novo*. Pero el Grupo Especial faltaría a sus obligaciones con arreglo al artículo 11 del ESD si no revisara (*de novo* o como fuera) si los Estados Unidos cumplieron o no el Acuerdo sobre Salvaguardias y, en particular, si la autoridad competente llevó a cabo todos los análisis necesarios, estableció "las conclusiones fundamentadas a que llegó en todas las cuestiones de hecho y de derecho", y explicó de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas. Como el Grupo Especial no debe llevar a cabo una investigación *de novo*, sólo puede examinar, basándose en el informe de la investigación que tiene ante sí, lo que los Estados Unidos investigaron y de qué modo llegaron a sus conclusiones (o "determinaciones", como se las denomina). Es decir, debe examinar si la autoridad competente formuló las preguntas que correspondía y llevó a cabo un análisis apropiado. Es esto, según los reclamantes, lo que quieren decir cuando afirman que el Grupo Especial debe examinar si la "metodología" seguida por los Estados Unidos es o no correcta.[303]

7.71 Los reclamantes añaden que, al aducir que la metodología utilizada no tiene importancia y que es preciso probar que la conclusión de la investigación en materia de salvaguardias fue incorrecta, los Estados Unidos, en realidad, piden que el Grupo Especial examine cuál habría sido el resultado de la investigación si la metodología y el análisis aplicados hubieran sido correctos. Esto obligaría al Grupo Especial a llevar a cabo una investigación *de novo*, que es precisamente lo que los reclamantes están de acuerdo en que el Grupo Especial no debe hacer. Lo único que el Grupo Especial puede hacer es examinar si la autoridad investigadora ha tomado en consideración todos los hechos y ha facilitado una explicación fundamentada y adecuada de sus determinaciones (y la coherencia de esa explicación). Si el informe explica que se ha aplicado un método equivocado -es decir, un método que no asegura el cumplimiento de las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias- entonces no puede existir tal explicación fundamentada y suficiente. De este modo, una metodología que no cumple el Acuerdo sobre Salvaguardias (por ejemplo, una metodología en que sólo se consideran algunos de los factores de daño) estará en infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias. Del mismo modo, la aplicación de una metodología incompatible dará lugar a que la medida en cuestión sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Pero los reclamantes plantean que, si se determina que se ha aplicado una metodología correcta, el Grupo Especial debe pasar todavía por la etapa siguiente: examinar si los hechos efectivamente confirman las determinaciones realizadas.[304]

7.72 Los reclamantes sostienen, por lo tanto, que el Grupo Especial no debe examinar la exactitud de los datos incluidos en el informe de la USITC. Las cuestiones esenciales planteadas en estas actuaciones son las siguientes: i) el informe de la USITC no es completo; es decir, no contiene todas las informaciones necesarias para demostrar el cumplimiento de las condiciones necesarias para

[301] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

[302] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.

[303] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 3 a 10.

[304] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 13-16.

imponer las medidas de salvaguardia; y ii) los hechos incluidos en el informe de la USITC no justifican las conclusiones extraídas por ella.[305]

7.73 Los Estados Unidos recuerdan que los reclamantes en esta diferencia han impugnado la aplicación de la legislación estadounidense en materia de salvaguardias respecto de 10 productos de acero determinados. No se ha alegado que ningún aspecto de la legislación ni de la práctica de los Estados Unidos en materia de salvaguardias fuera en sí mismo incompatible con las obligaciones del régimen de la OMC. Como la aplicación de la legislación estadounidense sobre salvaguardias tomó la forma de 10 medidas de salvaguardia independientes, el Grupo Especial debe examinar separadamente cada una de esas medidas para determinar si fue aplicada o no en conformidad con las normas de la OMC. En consecuencia, recae en los reclamantes la carga de la prueba en cuanto a acreditar *prima facie* que cada una de esas 10 medidas es incompatible con las obligaciones que el régimen de la OMC impone a los Estados Unidos. Esto exige que se exponga de qué modo, teniendo en cuenta el conjunto de hechos que corresponde a cada uno de los 10 productos, las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos fueron efectivamente incompatibles con sus obligaciones en el régimen de la OMC. No basta que los reclamantes impugnen la metodología general empleada por la USITC al investigar los efectos del aumento de las importaciones en cada una de las 10 ramas de producción nacionales indicadas. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige una determinación basada en los hechos respecto de cada una de las condiciones que rigen para imponer medidas de salvaguardia. Las metodologías ofrecen un marco para el análisis de los hechos en cada caso particular. No son un sucedáneo de ese análisis, y no pueden garantizar en sí mismas el cumplimiento de las obligaciones del régimen de la OMC. Por lo tanto, con independencia de la metodología general empleada, los reclamantes deben acreditar separadamente, respecto de cada una de las medidas, en qué forma los hechos citados por la USITC respecto de ese producto y de esa rama de producción dejan de ajustarse a las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.[306]

7.74 Además, los Estados Unidos sostienen que, en la medida en que el Grupo Especial considere útil estudiar la metodología utilizada por la USITC en cada una de las 10 investigaciones en materia de salvaguardias de que se trata, la averiguación pertinente consiste en determinar si la metodología permite o no resultados compatibles con los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto resulta con claridad del criterio adoptado por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos*[307] y está en frontal contradicción con la posición asumida por las Comunidades Europeas, según la cual la cuestión fundamental consiste en determinar si las metodologías empleadas por la USITC "aseguran o no que se cumplan los requisitos establecidos en el Acuerdo SMC".[308] De este modo, en el asunto *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial reconoció que, siempre que la metodología permitiese un análisis de los hechos que estuviera en conformidad con los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal metodología sería admisible. Con independencia de la conclusión referente a la metodología, el grupo especial debe examinar entonces si el reclamante ha demostrado o no que las constataciones fácticas resultantes de la aplicación de la metodología son incompatibles con las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Conforme al criterio de las Comunidades Europeas, una metodología que permitiese a las autoridades competentes cumplir las

[305] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 27.

[306] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 14-16.

[307] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

[308] Primera declaración oral pronunciada por de las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 12.

normas de la OMC pero que también pudiera aplicarse en forma que no se ajustara a ellas constituiría, en sí misma, una infracción. Con este criterio, aun cuando una determinación de existencia de daño se ajustara plenamente al Acuerdo sobre Salvaguardias, tendría que ser rechazada por un grupo especial simplemente por haber empleado metodologías que, en situaciones hipotéticas, podrían dar resultados contrarios al Acuerdo. De este modo, a pesar de que las Comunidades Europeas han impugnado las determinaciones de la USITC y las medidas de salvaguardia resultantes, sus argumentos sobre la metodología obligarían al Grupo Especial a desconocer lo que efectivamente hicieron la USITC y el Gobierno de los Estados Unidos. Además, la norma de las Comunidades Europeas impondría a la "metodología" un criterio más riguroso de compatibilidad con el régimen de la OMC que la legislación conforme a la cual se aplica esa metodología. Con arreglo al ESD, las leyes, en sí mismas, sólo pueden declararse incompatibles con el régimen de la OMC si imponen a un Miembro adoptar medidas incompatibles con esas normas. Por el contrario, las leyes que otorgan facultades discrecionales a un Miembro para cumplir o no las normas de la OMC no son, en sí mismas, incompatibles con el régimen de la OMC.[309] Tal resultado sería absurdo, ya que permitiría a los Miembros impugnar, en sí mismas, las metodologías discrecionales resultantes de leyes discrecionales, cuando no les está permitido impugnar las leyes respectivas. En consecuencia, corresponde que el Grupo Especial evalúe separadamente cada uno de los conjuntos de hechos correspondientes a las 10 medidas de salvaguardia de que se trata. Por ejemplo, aun cuando el Grupo Especial determinase que una metodología utilizada por la USITC podría permitir una conclusión incompatible con una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial igual tendría que determinar todavía si cada una de las determinaciones de la USITC, acerca de cada uno de los 10 productos en que se aplicó esa metodología, fue realmente incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Cualquier cosa que fuese menos que esto sería fundamentalmente injusta para los Miembros que procuran valerse de los derechos que les da el artículo XIX.[310]

7.75 Según los Estados Unidos, los reclamantes se refieren muy poco a los hechos relativos a cada una de las 10 medidas de salvaguardia de que se trata, y en lugar de ello denuncian que diversas metodologías utilizadas por la USITC son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Un examen de los argumentos expuestos demuestra que los reclamantes no han cumplido la carga de la prueba acreditando que las metodologías aplicadas por la USITC no permiten un análisis fundamentado, y mucho menos aún que hayan dado lugar efectivamente a determinaciones fácticas incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[311]

7.76 Los reclamantes responden que el Órgano de Apelación ha confirmado recientemente, en su informe sobre *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre ciertos productos de las CE*, que es posible que las metodologías -o métodos, como prefiere denominarlas- se consideren en sí mismas incompatibles con obligaciones del régimen de la OMC.[312] Sin embargo, los reclamantes han optado, en este asunto, por no pedir ninguna constatación referente a la legislación ni la práctica general de los Estados Unidos en materia de salvaguardias. Todas las partes están de acuerdo en que esta diferencia se refiere a 10 medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre diversos grupos de

[309] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de 1916*, párrafo 88; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 129 c) 1) de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay*, párrafos 6.22-6.33.

[310] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 17-23.

[311] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 24.

[312] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre ciertos productos de las CE*, párrafos 86 y 162.

productos de acero. El hecho de que los reclamantes no impugnen la metodología de la USITC en sí misma significa que simplemente están impugnando los métodos de análisis utilizados efectivamente en este caso, y no necesariamente la metodología que la USITC emplea tradicionalmente. Los Estados Unidos pretenden que el Grupo Especial declare que les está permitido aplicar, a su arbitrio, cualquier método de análisis en las investigaciones en materia de salvaguardias, y que recae en los reclamantes la carga de "acreditar separadamente, respecto de cada una de las medidas, en qué forma los hechos citados por la USITC respecto de ese producto y de esa rama de producción dejan de ajustarse a las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2".[313] Tal cosa obligaría al propio Grupo Especial a aplicar el Acuerdo sobre Salvaguardias a los diversos hechos que figuran dispersos en el informe de la USITC para determinar si se justifican o no medidas de salvaguardia respecto de cada uno de los productos (o, más bien, de los grupos de productos) sobre los cuales los Estados Unidos las han impuesto. En otras palabras, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial lleve a cabo un examen *de novo*. No es ésa la tarea del Grupo Especial. Por el contrario, si se han aplicado métodos de análisis que no aseguran el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT, el Grupo Especial debe considerar que las medidas de salvaguardia resultantes son incompatibles con esos acuerdos. Los reclamantes discrepan con la aseveración de que "la averiguación pertinente consiste en determinar si la metodología permite o no resultados compatibles con los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias"[314], lo que significa que los grupos especiales deberían aceptar la utilización de una metodología que -accidentalmente- podría permitir una constatación que se considerara la correspondiente a una aplicación correcta del Acuerdo. Los Miembros de la OMC sólo pueden imponer medidas de salvaguardia cuando se cumplen todas las condiciones estipuladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y las autoridades competentes deben llevar a cabo una investigación adecuada para asegurar -y demostrar- el cumplimiento de tales condiciones. Una investigación sólo será adecuada si la autoridad competente formula las preguntas que corresponden y examina las condiciones pertinentes. El grupo especial que estudia una medida de salvaguardia debe juzgar si las determinaciones son o no correctas examinando la explicación que figura en el informe. Cuando esto revela que la autoridad competente ha interpretado en forma equivocada las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia, o no ha formulado las preguntas que correspondían, será imposible que el grupo especial tenga la certeza de que se cumplen las condiciones. A esto se refieren los reclamantes cuando afirman que la metodología no asegura una conclusión correcta. En tal caso, plantean los reclamantes, el grupo especial debe constatar una infracción. En realidad, el propio hecho de que no sea posible asegurar que el resultado está en conformidad con el régimen significa que no existe una explicación fundamentada y suficiente. Los Estados Unidos están descaminados al procurar respaldo en una analogía con la distinción entre las medidas discrecionales y las obligatorias (la teoría según la cual una medida discrecional de un Miembro de la OMC no puede considerarse en sí misma incompatible con el Acuerdo sobre la OMC si también permite que se actúe en forma compatible con las obligaciones del régimen de la OMC).[315] Los reclamantes no formulan alegaciones contra la legislación ni la práctica general de los Estados Unidos en materia de salvaguardias en sí mismas. En realidad, no está claro que la USITC esté obligada a aplicar en todos los casos la metodología controvertida. Pero la metodología que se ha aplicado en el presente caso, y por consiguiente las conclusiones extraídas, son insuficientes para cumplir las condiciones del Acuerdo sobre

[313] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 16.

[314] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17.

[315] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 21.

Salvaguardias, o bien su aplicación significa que no existe una explicación fundamentada y suficiente de los motivos que confirman el cumplimiento de las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[316]

5. La obligación de explicar: obligaciones sustantivas y obligaciones procesales

7.77 Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 1 del artículo 3, en su tercera frase, y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen un informe que exponga la investigación realizada por las autoridades competentes, y no imponen una "obligación ilimitada" de explicar. Esas dos disposiciones se refieren a la obligación de las autoridades competentes de publicar un informe de la investigación. En conjunto, exigen que las autoridades competentes faciliten "las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", junto con "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Estas prescripciones se refieren a las autoridades competentes y a su investigación. Las autoridades competentes deben publicar sus constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado: no las que podría haber formulado el Grupo Especial o alguno de los reclamantes. Los Estados Unidos sostienen que las autoridades competentes deben demostrar la pertinencia de los factores examinados, y no la de aquellos que habrían examinado el Grupo Especial o los reclamantes; y que este análisis debe figurar en el informe. Si el informe contiene, como ocurre en el informe de la USITC, dictámenes con exposiciones y cuadros de datos independientes, ambas cosas deben tomarse en consideración al evaluar si el informe cumple o no estas obligaciones.[317]

7.78 Los Estados Unidos observan que varios de los reclamantes alegan que la omisión de un hecho, una cita o un argumento hace incompatible el informe de la USITC con el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4.[318] Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no imponen una carga de perfección en la investigación o la explicación que ninguna autoridad competente podría cumplir. Los Estados Unidos alegan que, por ejemplo, a menos que un error u omisión origine dudas sobre una conclusión determinada, esa conclusión no deja de ser "fundamentada" ni, por lo tanto, de estar en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. Del mismo modo, si las autoridades competentes guardan silencio sobre determinada cuestión de hecho o de derecho que no es pertinente, no dejan de cumplir el párrafo 1 del artículo 3. Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que el Órgano de Apelación ha declarado que el párrafo 1 del artículo 3 exige una "explicación razonada y *adecuada*".[319] El Órgano de Apelación llegó a una conclusión análoga en *Estados Unidos - Cordero*, en que recordó su descripción del adecuado análisis sobre la causalidad establecida en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, e indicó lo siguiente:

> "[E]sas tres fases constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a la relación de causalidad. Esas fases no son 'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del *Acuerdo*

[316] Segunda declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 4 a 14.

[317] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-62.

[318] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256.

[319] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 216 (sin cursivas en el original).

> *sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes."[320]

7.79 Los Estados Unidos señalan que, en sus comunicaciones sobre determinadas alegaciones jurídicas, varios de los reclamantes aducen que la USITC no se refirió a otras explicaciones de los hechos.[321] Esos reclamantes se remiten a la siguiente declaración del Órgano de Apelación:

> "Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación."[322]

Sin embargo, según los Estados Unidos, las Comunidades Europeas han desconocido el hecho de que esta consideración sólo se aplica cuando existe otra explicación que es "plausible" y la explicación de las autoridades competentes resulta inadecuada teniendo en cuenta esa otra explicación. Los reclamantes, en su carácter de parte que asevera los hechos de una alegación, tienen sobre sí la carga de probar que las explicaciones diferentes que proponen son "plausibles", y demostrar también que la explicación de la USITC es inadecuada.[323, 324]

7.80 Los reclamantes discrepan con la afirmación de los Estados Unidos de que no puede atribuírseles una obligación "ilimitada" de explicar ni puede pretenderse que examinen todas las "explicaciones plausibles". Los reclamantes sostienen que los Estados Unidos optaron por iniciar una investigación en materia de salvaguardias sobre un conjunto enorme de complejos productos industriales. La dificultad de la empresa en que se embarcaron no puede excusar el incumplimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes alegan que, para acreditar que los Estados Unidos han omitido considerar todas las otras explicaciones plausibles, lo que deben probar los reclamantes es la existencia de esas otras explicaciones plausibles.[325] Sostienen que lo han hecho. Alegan que la circunstancia de que la USITC pueda no haber pensado en esas explicaciones, y no haberlas considerado, no pone las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos al abrigo de que se las declare incompatibles con sus obligaciones en el régimen de la OMC.[326]

7.81 Los reclamantes afirman también que los Estados Unidos estaban obligados a publicar un informe en el que se enunciaran sus determinaciones y su explicación razonada y adecuada. Por lo tanto, no pueden tratar de justificar su medida apoyándose ahora en informaciones que no figuraban en el informe de la USITC. Los reclamantes alegan que los Estados Unidos, sin embargo, procuran hacerlo en numerosas oportunidades. Los reclamantes sostienen que, si los Estados Unidos necesitan

---

[320] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

[321] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256.

[322] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

[323] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 18.

[324] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-62.

[325] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

[326] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 17 y 18.

apoyarse en informaciones que no figuran en el informe de la USITC, tal cosa prueba sin duda que el informe de la USITC no contenía una explicación razonada y adecuada. Alegan que la circunstancia de que alguna parte de esa información pudiera ser confidencial no justifica la omisión de facilitar una explicación adecuada y razonada. Señalan que el Órgano de Apelación ha declarado que una autoridad competente no cumple las normas sustantivas del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 si no facilita una explicación adecuada y razonada de sus constataciones. El párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente a publicar un informe. La explicación razonada y adecuada, por lo tanto, debe ser pública. Los reclamantes alegan que era posible facilitar esa explicación indizando datos o utilizando alguna otra forma de presentación no confidencial, y que los Estados Unidos se equivocan al alegar que no estaban obligados a hacerlo.[327, 328]

7.82 Los reclamantes añaden que el Órgano de Apelación ha aclarado que las autoridades competentes están obligadas, en realidad, a evaluar todos los hechos que hayan tenido ante sí o que deberían tener ante sí en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[329] En efecto, el Órgano de Apelación ha declarado que, como "las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos expuestos por las partes interesadas durante la investigación. Y así como las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos de las partes interesadas para llegar a sus propias determinaciones, los grupos especiales tampoco están limitados a los argumentos presentados por las partes interesadas a las autoridades competentes cuando examinen estas determinaciones".[330] Los reclamantes sostienen que el único límite consiste en las pruebas que no existían en el momento en que las autoridades nacionales dictaron su decisión.[331, 332]

7.83 Según los Estados Unidos, los reclamantes confunden las obligaciones sustantivas que impone el Acuerdo sobre Salvaguardias con las obligaciones procesales al llegar a la conclusión indebida de que la omisión de explicar adecuadamente una determinación basta para acreditar *prima facie* el incumplimiento de una obligación sustantiva. Por ejemplo, al responder a una pregunta formulada por los Estados Unidos, varios reclamantes afirman que la omisión de explicar adecuadamente una determinación sobre el producto similar haría que quedara acreditado *prima facie* un incumplimiento del párrafo 1 del artículo 2.[333] Este argumento tergiversa fundamentalmente la carga que el ESD impone a los reclamantes. El párrafo 1 del artículo 2 es una disposición sustantiva. Establece las condiciones sustantivas que deben cumplirse antes de que se imponga una medida de salvaguardia: un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o

[327] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1325.

[328] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-22.

[329] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 7.30, 7.31 y 7.54.

[330] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 114.

[331] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 77.

[332] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-22.

[333] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas, Corea y Noruega a la pregunta 1 formulada por los Estados Unidos en la Primera reunión sustantiva.

directamente competidores. El párrafo 1 del artículo 2 no impone la obligación de explicar por qué se considera que un producto es similar a otro. La obligación de explicar las determinaciones de las autoridades competentes, incluida la obligación de explicar la determinación sobre los productos similares, figura establecida por separado en el párrafo 1 del artículo 3. Si se acreditara *prima facie* que las autoridades competentes no han explicado adecuadamente algún aspecto de la determinación respecto de una medida de salvaguardia, ello puede respaldar una alegación de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 3, pero no con el párrafo 1 del artículo 2. Una infracción procesal no determina automáticamente una infracción sustantiva. Cada alegación tiene que probarse separadamente sobre la base de sus propias circunstancias. En consecuencia, en la medida en que los reclamantes basan su alegación de una infracción sustantiva del párrafo 1 del artículo 2 en que hubo, *prima facie*, omisión de explicar una determinación, no puede considerarse que los reclamantes han cumplido la carga de la prueba respecto de la infracción sustantiva que invocan.[334]

7.84 Según los reclamantes, el Órgano de Apelación ha aclarado que la autoridad competente debe dar explicaciones razonadas y adecuadas de todas sus constataciones y determinaciones. Entienden que es obvio que esas constataciones deben tener sentido, y no ser contrarias a la apreciación intuitiva.[335] Los Estados Unidos se equivocan al argumentar que la omisión de facilitar una explicación razonada y adecuada no puede servir de base ni siquiera para acreditar *prima facie* la infracción del párrafo 1 del artículo 2.[336] El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, explicó lo siguiente:

> "[L]a aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada a la determinación llevada a cabo por las autoridades competentes tiene dos aspectos. En primer lugar, el grupo especial debe examinar si las autoridades competentes, como cuestión *formal*, han evaluado *todos los factores pertinentes*, y en segundo lugar, debe examinar si dichas autoridades, como cuestión *sustantiva*, han dado una *explicación fundamentada y suficiente* de la forma en que los hechos respaldan sus determinaciones."[337]

7.85 Aunque el Órgano de Apelación se refería al párrafo 2 del artículo 4 cuando hizo esta observación, los reclamantes sostienen que el mismo principio se aplica a las condiciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece las condiciones básicas para la aplicación de medidas de salvaguardia. Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2, como la identificación de un producto importado y el aumento de las importaciones, son requisitos previos para la aplicación de las prescripciones del párrafo 4 del artículo 2, por lo que aquellos requisitos también contienen la prescripción sustantiva de una explicación fundamentada y suficiente. Esta conclusión encuentra respaldo en el hecho de que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, declaró que también existe la obligación de demostrar en el informe de las autoridades competentes la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.[338] Así como la omisión de establecer en el informe la evolución imprevista de las circunstancias "interrumpiría la 'conexión lógica'" entre esta

[334] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-35.

[335] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 2.

[336] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-35.

[337] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141.

[338] *Ibid*., párrafo 75.

circunstancia y las demás condiciones, también la omisión de identificar debidamente en el informe los productos importados interrumpe la "conexión lógica" con las demás prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[339] Este resultado también está impuesto por el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, que en lo esencial consiste en "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados)". No es posible asegurar el control multilateral sobre las medidas de salvaguardia basándose en una actitud de "confiemos en la autoridad competente", como propugnan los Estados Unidos. Un grupo especial no puede llevar a cabo una investigación *de novo*; lo único que puede hacer es evaluar si la medida está o no justificada: es decir, si está plena y adecuadamente fundamentada. Si no existe la obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente de cada constatación, no existe ningún fundamento que permita a un grupo especial realizar tal constatación. De ahí que la obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente sea un principio básico de todo el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si no se facilita esa explicación en el informe de la autoridad competente, debe facilitarse en otra forma.[340]

7.86 Las Comunidades Europeas añaden que existe al mismo tiempo un requisito procesal de que las autoridades competentes publiquen un informe y también una obligación sustantiva de facilitar en él una explicación fundamentada y suficiente, que demuestre el cumplimiento de las condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia. No basta, para cumplir la obligación sustantiva, demostrar ante un grupo especial de solución de diferencias que esas condiciones se cumplen.[341] Las razones son las siguientes: en primer lugar, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, *con arreglo a las disposiciones enunciadas infra* …". Las "disposiciones enunciadas *infra*" incluyen, por supuesto, el párrafo 1 del artículo 3; y ello convierte esta disposición en una obligación sustantiva. En segundo lugar, está intrínseco en el concepto de "determinación" que se consideren plenamente todos los hechos y argumentos y se dé una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que se cumplen los requisitos necesarios para imponer la medida.[342]

7.87 El Japón considera que si falta una explicación fundamentada y suficiente, ello da lugar al mismo tiempo a una infracción del párrafo 1 del artículo 3 (de naturaleza procesal) y del párrafo 1 del artículo 2 (de naturaleza sustantiva). Facilitar esa explicación forma parte de las obligaciones del Miembro para que pueda adquirir el derecho de aplicar una medida de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, *con arreglo a las disposiciones enunciadas infra* …" (sin cursivas en el original); y las "disposiciones enunciadas *infra*" incluyen el párrafo 1 del artículo 3. Por lo tanto, la simple interpretación textual del Acuerdo no respalda la aseveración de los Estados Unidos. El Órgano de Apelación apoya este criterio. En el párrafo 236 de su informe sobre *Estados Unidos - Tubos* estableció lo siguiente: "El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una "justificación" suficiente de la medida y, como

[339] *Ibid*., párrafo 72.

[340] Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-26.

[341] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141.

[342] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida". El Órgano de Apelación también ha sugerido, en relación con la cuestión del paralelismo, que un aspecto del cumplimiento de las disposiciones sustantivas del Acuerdo consiste en la necesidad de "una explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que las importaciones "[cumplen] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".[343, 344]

7.88 Corea discrepa con la distinción artificial que establecen los Estados Unidos, según la cual la omisión de explicar adecuadamente una determinación no tiene relación alguna con una infracción sustantiva. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, en el informe de las autoridades competentes que requiere el párrafo 1 del artículo 3 debe publicarse el cumplimiento de las tres condiciones que, para las medidas de salvaguardia, establece el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994).[345] La omisión de hacerlo daría lugar a una infracción del párrafo 1 del artículo 3. En esa misma decisión, el Órgano de Apelación trató la omisión de la USITC de examinar y explicar adecuadamente la forma en que los hechos confirmaban su determinación acerca de las tendencias de los precios en su análisis sobre la amenaza de daño, considerando que constituía una infracción sustantiva del párrafo 2 a) del artículo 4.[346] Corea discrepa también con la sugerencia de los Estados Unidos de que los reclamantes "confunden" las obligaciones sustanciales con las procesales al basar su argumento exclusivamente en la omisión de explicar la decisión.[347] La omisión de los Estados Unidos de explicar adecuadamente su razonamiento deriva de los demás errores sustantivos en que incurren (por ejemplo, la mezcolanza, para formar un único producto similar, de productos laminados planos con productos tubulares con los que nada tienen que ver; la omisión de analizar debidamente el requisito del aumento de las importaciones; la omisión de desglosar otras causas de daño, atribuyendo a las importaciones el daño causado por esos otros factores; y la omisión de limitar la medida aplicada al grado necesario), y aquella omisión es independiente de estos otros errores.[348]

7.89 Noruega alega que la omisión de explicar adecuadamente una determinación constituye normalmente un indicio claro de que se han violado las obligaciones sustantivas de los demás artículos pertinentes. De este modo, la omisión de explicar adecuadamente con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 confirma que se ha acreditado *prima facie* la infracción de la otra obligación sustantiva. Con la omisión conexa de explicar adecuadamente la determinación, debe considerarse que los Estados Unidos no han refutado la alegación acreditada *prima facie* por los reclamantes.[349] Los

---

[343] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188.

[344] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[345] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 72 y 76.

[346] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141; véanse también el párrafo 103 y los párrafos 60 y 61.

[347] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33 y nota 41.

[348] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[349] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

Estados Unidos parecerían estar alegando que pueden sostener sus medidas -aunque hayan infringido el párrafo 1 del artículo 3- si pueden persuadir al Grupo Especial de que, a pesar de eso, están cumplidas las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 4 y 5. No es así. La publicación de un informe en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 es un requisito *sine qua non* para la imposición de medidas de salvaguardia. El requisito de dar explicaciones forma parte de las obligaciones de los Miembros que deben cumplirse para que puedan adquirir el derecho de aplicar una medida de salvaguardia.

7.90 Nueva Zelandia discrepa también con la afirmación de los Estados Unidos. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene la obligación sustantiva por la que sólo puede aplicarse una medida de salvaguardia cuando un Miembro "ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*" en el Acuerdo, que se han cumplido las condiciones que justifican la medida de salvaguardia. El Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, ha establecido que los grupos especiales, al examinar una reclamación basada en el párrafo 2 del artículo 4, deben examinar, por ejemplo, si la autoridad competente, "*en lo sustantivo*, ha facilitado una *explicación razonada y adecuada* del modo en que los factores corroboran su determinación".[350]

7.91 Según el Brasil, el requisito del párrafo 1 del artículo 3, de que las autoridades competentes enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" a que hayan llegado, tiene por único propósito que los Miembros -y, en el caso de la solución de diferencias, los grupos especiales y el Órgano de Apelación- puedan evaluar si el Miembro que impone medidas de salvaguardia ha cumplido sus obligaciones sustantivas. Como indicó el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* el propósito de un grupo especial es determinar si "las autoridades … [han] tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".[351] Las autoridades, en efecto, deben dar una justificación de la medida en forma de "una explicación razonada y adecuada". La falta de una explicación razonada y adecuada, en forma de constataciones y conclusiones fundamentadas, constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3. Pero la imposición de medidas de salvaguardia sin adecuada explicación de la forma en que los hechos confirman las determinaciones con arreglo a los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye una infracción sustantiva, porque las autoridades competentes han impuesto medidas de salvaguardia sin justificar adecuadamente ese acto. La infracción sustantiva puede basarse en la falta total de justificación, en una justificación inadecuada o en una justificación que no está corroborada por pruebas objetivas.[352]

7.92 Los Estados Unidos responden que el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de ningún modo sugiere la interpretación de los reclamantes. Además, el criterio del Órgano de Apelación en que se apoyan estaba basado en determinadas expresiones del párrafo 2 a) del artículo 4 que no figuran en el párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, los reclamantes se equivocan al afirmar que la falta de las "constataciones y conclusiones fundamentadas" que requiere el párrafo 1 del artículo 3 también determinaría que quedase acreditado el incumplimiento *prima facie* de la obligación sustantiva de que las importaciones del producto de que se trata hayan aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan daño grave. El artículo 2 está titulado

[350] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, en la que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141 (las cursivas están en el original). Véase también el párrafo 103.

[351] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párrafo 121.

[352] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

"Condiciones". Su primer párrafo exige que la medida se adopte "con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*". A continuación establece las prescripciones sustantivas para la aplicación de una medida de salvaguardia, mientras que su segundo párrafo exige que las medidas se apliquen independientemente de la fuente de que procedan los productos importados. Ninguna de esas disposiciones sustantivas obliga a los Miembros a facilitar una explicación de la forma en que las circunstancias del caso cumplen estas obligaciones. La referencia a "las disposiciones enunciadas *infra*" no hace más que reiterar la obligación de cumplir esas disposiciones. No indica que su incumplimiento pueda constituir de algún modo la infracción de los demás elementos del párrafo 1 del artículo 2. Según el criterio de las Comunidades Europeas, la obligación "sustantiva" de explicar, del párrafo 2 del artículo 4, que las Comunidades Europeas pretenden introducir en el párrafo 1 del artículo 2, deriva de la declaración formulada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, que las Comunidades Europeas citan.[353] Sin embargo, las Comunidades Europeas han omitido de su cita que la declaración del Órgano de Apelación se inicia con estos términos: "Ya hemos expuesto que, al examinar una alegación en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada ...". Esto pone de relieve que el razonamiento del Órgano de Apelación se aplica al análisis por los grupos especiales del cumplimiento del párrafo 2 del artículo 4. Ninguna parte de ese pasaje sugiere que pueda aplicarse a otras disposiciones del Acuerdo. En segundo lugar, el texto del párrafo 2 del artículo 4 demuestra que la obligación de explicar deriva del apartado c), que requiere de las autoridades competentes la publicación de "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". El término "factores" remite claramente a "los *factores* pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción", del apartado a) del mismo párrafo. De este modo, la conclusión del Órgano de Apelación sobre las prescripciones de explicación "en relación con el párrafo 2 del artículo 4" corresponde en conjunto a los requisitos explícitos del apartado c). No indica que las obligaciones sustantivas del apartado a) puedan dar origen de algún modo a una obligación autónoma de dar explicaciones. En efecto, si se interpretara el párrafo 1 del artículo 2, o el párrafo 2 a) del artículo 4, en el sentido de que por sí mismo impone tal obligación, resultarían redundantes el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, en frontal contradicción con el principio de eficacia en la interpretación de los tratados.[354] Los propios términos del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen la forma en que los Miembros alcanzan los objetivos establecidos en el Preámbulo. En la última oración del párrafo 1 del artículo 3 y en el párrafo 2 c) del artículo 4, esos términos exigen que las autoridades competentes faciliten un informe en que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, junto con un análisis detallado del caso. Estas disposiciones delimitan las obligaciones de los Miembros en cuanto a explicar su determinación referente al daño grave: no hay necesidad alguna de introducir esa obligación en otras disposiciones del Acuerdo.[355]

7.93 Los Estados Unidos subrayan que nunca controvirtieron que las autoridades competentes deben facilitar una explicación razonada y adecuada de sus constataciones. Deben hacerlo, y si no lo hacen el Miembro respectivo habrá incurrido en incumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 o del párrafo 2 c) del artículo 4. Pero esa omisión de explicar no determina automáticamente la conclusión de que la medida resultante es, en sí misma, incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre

[353] Véase el párrafo 7.83, *supra*.

[354] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 88, nota 76.

[355] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

Salvaguardias, incluidas las obligaciones sustantivas del párrafo 1 del artículo 2. Por cierto, una explicación más sólida bien puede demostrar que la medida está en conformidad con normas de la OMC.[356] El informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE* demuestra la falacia del criterio de las Comunidades Europeas según el cual una metodología es incompatible con los acuerdos abarcados si "no es idónea para asegurar que se cumplen las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias".[357] El Órgano de Apelación examinó el método de la "misma persona" para determinar si "*no [permite]* que la autoridad investigadora cumpla todas las condiciones previas establecidas en el *Acuerdo SMC*".[358] No se trataba, pues, de si la metodología, en sí misma, garantizaba la compatibilidad con las normas de la OMC, sino de determinar si el marco de esa metodología permitía o no un resultado que estuviese en conformidad con el Acuerdo. En esta diferencia, los Estados Unidos han demostrado que las metodologías utilizadas por la USITC, en sí mismas, no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Además, en caso de que el Grupo Especial decida evaluar las metodologías en sí mismas, los Estados Unidos han demostrado que cada una de las "metodologías controvertidas" que han indicado los reclamantes -los análisis de la USITC sobre el producto similar, el aumento de las importaciones y la causalidad[359]- en general facilitaron constataciones en conformidad con el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias, y como mínimo absoluto las permitieron. Las determinaciones y los fundamentos expresados en su apoyo por miembros de la Comisión demuestran que así ocurrió respecto de cada uno de los 10 productos de acero importados.[360]

6. Economía procesal

7.94 Corea sostiene que el Grupo Especial debería tratar todas las cuestiones cuyo examen se ha pedido para asegurar la solución completa de la diferencia. Tal como estipula el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, la pronta solución de las diferencias es esencial para el funcionamiento eficaz de la OMC y para el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los Miembros. Para una pronta solución de esta diferencia resulta esencial que el Grupo Especial formule una constatación sobre todas las alegaciones hechas por Corea y los demás reclamantes en estas actuaciones. Corea alega que el criterio de economía procesal, aplicado con laxitud, no conduciría a la solución de la diferencia, sino a su dilación. El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, trató todas las alegaciones referentes a la amenaza de daño grave a pesar de haber

---

[356] Este criterio fue apoyado en declaraciones del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. El Órgano de Apelación dijo que "una alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 podría referirse a uno sólo de los aspectos del examen contemplado, y no a los dos al mismo tiempo. Por ejemplo, puede alegarse que, aunque las autoridades competentes evaluaron todos los factores pertinentes, su explicación no es ni razonada ni adecuada." Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 103, nota 61. Con esto, el Órgano de Apelación reconoció que un Miembro podía cumplir una obligación determinada aunque no facilitara una explicación razonada y adecuada de *la forma* en que lo hizo.

[357] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 30.

[358] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, párrafo 147 (sin cursivas en el original).

[359] Segunda declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

[360] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

constatado un vicio en la determinación del producto similar efectuada por los Estados Unidos.[361] Del mismo modo, en *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial trató las impugnaciones de la medida de salvaguardia a pesar de haberse constatado que la investigación sobre la existencia de daño grave no cumplía los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[362] Corea sostiene que, en particular, es importante que el Grupo Especial formule constataciones tanto respecto de la investigación llevada a cabo por la USITC como respecto de la medida de salvaguardia impuesta por el Presidente de los Estados Unidos. Como estableció el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, en los asuntos sobre salvaguardias existen dos interrogantes separadas e independientes: "*en primer lugar*, ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, *en segundo lugar* ... ¿se ha ejercido ese derecho ... dentro de los límites establecidos en el Acuerdo?"[363] Corea observa que ante este Grupo Especial se impugnan ambas cosas.[364]

7.95 El Japón observa que ninguna de las alegaciones que ha formulado en este asunto depende de ninguna otra alegación. Todas ellas son autónomas. No obstante, si el Grupo Especial está de acuerdo con el Japón en que el agrupamiento por los Estados Unidos, en un único producto similar, de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y el acero resistente a la corrosión es incompatible con obligaciones del régimen de la OMC, entonces también resulta necesariamente cierto que cada uno de los demás elementos de la decisión de los Estados Unidos de imponer medidas de salvaguardia sobre esos productos laminados planos también es incompatible con las obligaciones del régimen de la OMC. Sin perjuicio de ello, el Japón exhorta al Grupo Especial a tratar cada una de las demás alegaciones que ha formulado en este asunto, a fin de evitar que los Estados Unidos repitan en el futuro los mismos errores metodológicos cometidos en este caso (muchos de los cuales ya fueron indicados como problemáticos por el Órgano de Apelación en asuntos anteriores).[365]

C. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

1. Introducción

7.96 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el informe de la USITC se publicó sin examinar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.[366] Todos ellos sostienen que el Segundo Informe Complementario de la USITC -aunque fuera aceptable- no facilitó un razonamiento adecuado, por una serie de motivos. Esos reclamantes alegan que la demostración dada por los Estados Unidos en apoyo de sus medidas de salvaguardia adolece de falta de demostración adecuada de la "evolución imprevista de las circunstancias". Más particularmente, Nueva Zelandia alega que la USITC no demostró la existencia de una evolución imprevista de las

[361] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 121.

[362] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.15 y 8.1.

[363] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84 (las cursivas están en el original).

[364] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 16-18.

[365] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 3.

[366] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 122 y 123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 110 y 111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109 y 110.

circunstancias en los hechos; la evolución de las circunstancias en que se apoya no dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos, o ese aumento no estuvo relacionado con las correspondientes concesiones arancelarias; no se facilitaron conclusiones fundamentadas; y no se dio oportunidad a los terceros para presentar pruebas y sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.[367] Por todas estas razones, los reclamantes citados alegan que los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

7.97 Los Estados Unidos responden alegando que, en conformidad con sus obligaciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC identificó la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones de 10 productos de acero en tal cantidad y en condiciones tales que causaba o amenazaba causar un daño grave a las ramas de producción nacionales que producen productos similares.[368] La demostración de la USITC respecto de la evolución imprevista de las circunstancias mostró la relación secuencial implícita en el artículo XIX entre las concesiones comerciales, la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan daño grave. Las condiciones que causaban el daño eran consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias.[369]

7.98 Según los Estados Unidos, cada uno de los hechos mencionados por la USITC constituye una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX. Las crisis financieras en que se sumió el sudeste asiático fueron imprevistas por los economistas hasta el momento mismo en que se desataron. Las crisis financieras que asolaron a países que habían sido repúblicas de la ex URSS también fueron imprevistas. Según los Estados Unidos, las crisis tuvieron efectos imprevistos, radicales y duraderos en el nivel de las exportaciones de esos países.[370] El mantenimiento de la fortaleza del mercado estadounidense en un momento en el que la mayoría del resto de los mercados se contraía, junto con la persistente revalorización del dólar de los Estados Unidos, también constituyó una evolución imprevista de las circunstancias que dio al mercado estadounidense un especial atractivo para las exportaciones desplazadas de otros mercados como consecuencia de las crisis financieras del sudeste asiático y las repúblicas de la ex URSS.[371] Los Estados Unidos sostienen que cada uno de estos hechos fue imprevisto, como también lo fueron la simultaneidad y la confluencia de tales hechos.[372]

[367] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29.

[368] Primera comunicación escrita de los de los Estados Unidos, párrafo 925.

[369] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 71.

[370] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

[371] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-976.

[372] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

2. Los requisitos del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Introducción

7.99 Los reclamantes alegan que las medidas de salvaguardia constituyen una "medida de urgencia" y sólo pueden imponerse cuando el aumento de las importaciones que se invoca es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias.[373] Sostienen que las medidas de salvaguardia deben estar justificadas por una "evolución imprevista de las circunstancias", y ésta debe demostrarse como cuestión de hecho[374] antes de que se aplique la medida de salvaguardia.[375] De otro modo, los terceros no tendrían oportunidad para presentar pruebas y sus opiniones, como exige el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[376] Alegan también que la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe efectuarse en el mismo informe de las autoridades competentes.[377] Además, la evolución imprevista de las circunstancias debe haber "dado lugar" a que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales, o ser "consecuencia" de tales hechos.[378] Las autoridades competentes, en este caso la USITC, tienen la obligación de demostrar, mediante una explicación razonada y adecuada, que se cumplen estas condiciones jurídicas para la adopción de tales medidas. Las Comunidades Europeas, Noruega y Nueva Zelandia añaden que el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" va acompañado por otra condición: que la importación también se deba a "los efectos de las obligaciones asumidas por una parte contratante en virtud de este Acuerdo".[379]

7.100 En opinión de los Estados Unidos, los requisitos del artículo XIX son distintos de los que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Así lo ha reconocido el Órgano de Apelación, que ha calificado la evolución imprevista de las circunstancias como "*circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho", a diferencia de las "*condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia". Según los Estados Unidos, la expresión "evolución

---

[373] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 116; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 105; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 104; Primera comunicación escrita de China, párrafo 83; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.6.

[374] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 72-74.

[375] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

[376] Suiza no formula ninguna alegación correspondiente al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[377] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 6; véanse también las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la Primera reunión sustantiva, y la Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 21.

[378] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 120 y 176-178; Primera comunicación escrita de China, párrafos 84 y 123-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 108 y 164-166; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29; véase la Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 106-108 y 163.

[379] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 109; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.22.

imprevista de las circunstancias" abarca cualquier cambio inesperado. La cantidad de los productos importados y las condiciones deben producirse "como consecuencia" de una evolución imprevista de las circunstancias, pero no es preciso que sean causadas por esa evolución. Además, el artículo XIX indica que debe existir una secuencia en que las concesiones comerciales son seguidas por la evolución imprevista de las circunstancias y después por el daño grave, pero no exige que la evolución imprevista de las circunstancias sea contemporánea de las importaciones ni que las preceda inmediatamente.[380] Por último, los Estados Unidos estiman que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX exigen que la evolución imprevista de las circunstancias se limite a determinados productos o a los productos que son objeto de investigación, y ni siquiera que se relacione con ellos directamente.[381]

b) Criterio jurídico

7.101 Según todos los reclamantes, el criterio jurídico válido para determinar lo que constituye una evolución imprevista de las circunstancias es, al menos en parte, subjetivo. En opinión de las Comunidades Europeas y China, es probable que sea relativamente subjetivo en el sentido de que no es preciso probar que la evolución imprevista de las circunstancias haya sido imposible de prever. Sin embargo, lo que los Estados esperan es lo que esperan los gobernantes; y sus opiniones y sus actos son de conocimiento público. En consecuencia, el carácter inesperado de una evolución de las circunstancias es algo que puede demostrarse.[382] Noruega está de acuerdo en que el criterio no es totalmente objetivo, ya que depende de las particularidades de cada caso. Noruega añade, sin embargo, que lo que cuenta no es la convicción subjetiva de los negociadores de la concesión, sino que la situación presente ciertos elementos generalmente aceptados del carácter inesperado, con la perspectiva del "buen padre de familia". Por lo tanto, el carácter inesperado de una evolución de las circunstancias es cosa que puede demostrarse.[383]. Nueva Zelandia señala el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, en que se declaró que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".[384] A juicio de Nueva Zelandia, puede considerarse que el criterio tiene un aspecto subjetivo. Al mismo tiempo, para asegurar que la prescripción no resulte estéril, tiene que ser susceptible de demostración objetiva. Ello exige que la autoridad investigadora explique (mediante una conclusión adecuada y razonada) por qué determinada evolución de las circunstancias fue "imprevista". En consecuencia, la mera aseveración de que una evolución de las circunstancias fue

[380] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 925, 926, 932 y 935.

[381] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

[382] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[383] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[384] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9.

"imprevista" no basta para satisfacer el criterio.[385] Por último, Suiza alega que no existen criterios objetivos acerca de lo que es imprevisto, y que ello depende del caso particular.[386]

7.102 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha interpretado "imprevista" como sinónimo de "inesperada" y no de "imprevisible".[387] El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero* consideró que la distinción hecha por el Órgano de Apelación entre *imprevisto* e *imprevisible* es importante. A juicio de ese Grupo Especial, el primer término implica un umbral inferior al segundo. Lo que procede considerar es lo que ha sido realmente "previsto", en lugar de lo que ha sido teóricamente "previsible".[388] Según los Estados Unidos, la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" abarca cualquier cambio que los negociadores de la parte contratante no previeron cuando contrajeron obligaciones o concesiones arancelarias respecto del producto objeto de la medida.[389]

c) ¿Qué constituye una "evolución imprevista de las circunstancias"?

7.103 Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la explicación de la USITC se basa en la siguiente concatenación de circunstancias. Las crisis asiática y rusa provocaron una disminución del consumo de ciertos productos de acero en algunos países en determinados momentos; la economía de los Estados Unidos y su consumo de acero se mantuvieron firmes, o crecieron; el dólar estadounidense se valorizó frente a algunas otras monedas; de este modo, con la depreciación de las monedas y la contracción económica se perturbaron otros mercados y con ello aumentó presuntamente la proporción de las importaciones en el mercado del acero de los Estados Unidos. Los reclamantes sostienen que no hubo una evolución imprevista de las circunstancias en ninguno de esos hechos, como tampoco en ninguna combinación de ellos.[390]

7.104 Los Estados Unidos alegan que cada uno de los hechos citados por la USITC constituye una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX. Según los Estados Unidos, la USITC constató que la evolución imprevista de las circunstancias no consistía simplemente en que la demanda de productos de acero siguiera creciendo en el mercado de los Estados Unidos, sino en su persistente crecimiento en ese mercado mientras que otros mercados se contraían o estancaban, lo que hacía que el mercado estadounidense fuese particularmente atractivo para los productos de acero

[385] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[386] Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[387] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 927, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[388] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, con cita del informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.22.

[389] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 926.

[390] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 142; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 128; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 130; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 88, donde se cita el anexo I del Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 3 y 4 (Prueba documental CC-11).

desplazados de otros mercados.[391] La USITC constató que lo que dio carácter imprevisto a esta evolución de las circunstancias fue la confluencia y la persistencia excepcional de esos hechos, como que la economía de los Estados Unidos siguiera creciendo mientras que otras se estancaban o contraían, y la persistente y generalizada valorización de la moneda.[392] Los Estados Unidos sostienen que las crisis financieras que asolaron el Asia sudoriental y la profundidad y duración de las crisis financieras de las repúblicas de la ex URSS fueron imprevistas y tuvieron efectos imprevistos, radicales y duraderos en el nivel de las exportaciones de acero de esos países. También fueron hechos imprevistos que el mercado de los Estados Unidos mantuviera su solidez en su momento en el que la mayoría del resto de los mercados se contraía y la persistente apreciación del dólar estadounidense, que dieron al mercado de ese país un especial atractivo para las exportaciones desplazadas de otros mercados como consecuencia de las crisis financieras del Asia sudoriental y las repúblicas de la ex URSS. Cada uno de estos hechos fue imprevisto, como también lo fue que ocurrieran simultáneamente.[393]

i) Las crisis de Rusia y Asia

7.105 Los reclamantes alegan que los hechos mencionados por los Estados Unidos no fueron "imprevistos" porque no eran inesperados.[394] Una evolución de las circunstancias que tiene por consecuencia un aumento de las importaciones procedentes de países no Miembros de la OMC no puede cumplir los requisitos del artículo XIX. Cuando una evolución imprevista de las circunstancias se relaciona con un país no integrante de la OMC, no es posible afirmar que el aumento de las importaciones procedentes de ese país es consecuencia de una concesión arancelaria o referente a otras obligaciones del régimen de la OMC.[395] Los Estados Unidos podían limitar libremente sus importaciones de productos de acero procedentes de la mayoría de las repúblicas de la ex URSS productores de acero y, efectivamente, adoptaron medidas no regidas por el Acuerdo sobre la OMC para hacer frente a los problemas causados por la crisis de Rusia.[396]

7.106 A juicio de las Comunidades Europeas y Noruega, la evolución imprevista de las circunstancias tiene que ir acompañada por efectos debidos a las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del GATT de 1994. Esto resulta del texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece que el aumento de las importaciones debe ser "consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y ... efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas

[391] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 971, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 3.

[392] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972 y 976, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, párrafo 1; e informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-16.

[393] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

[394] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 15.

[395] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 8 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[396] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 18; y respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 8 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".[397] Nueva Zelandia agrega que el concepto de "evolución imprevista de las circunstancias" queda despojado de todo sentido si se lo considera sin vincularlo con las correspondientes concesiones arancelarias que, si no existiera una medida de salvaguardia, permitirían el aumento de las importaciones con tipos consolidados.[398]

7.107 Los reclamantes alegan que si la crisis de Rusia hubiera tenido como consecuencia en los Estados Unidos un aumento de las importaciones procedentes de otros Miembros de la OMC, habría entonces, efectivamente, "concesiones arancelarias pertinentes" que cabría tomar en consideración. Pero la USITC no actuó sobre esa base ni efectuó tal demostración.[399] La USITC alega exclusivamente que el menor consumo en la ex Unión Soviética provocó en los Estados Unidos un aumento de las importaciones procedentes de las repúblicas de la ex URSS, premisa que carece de toda pertinencia conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.[400]

7.108 Los Estados Unidos alegan, por otra parte, que la crisis de Rusia es pertinente por el doble motivo de que aumentaron las importaciones directas procedentes de Rusia y hubo un desplazamiento de exportaciones de terceros países hacia el mercado de los Estados Unidos.[401] Según los Estados Unidos, la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias efectuada por la USITC mostró la relación secuencial entre las concesiones comerciales, la evolución imprevista de las circunstancias y las importaciones. En opinión de los Estados Unidos, no existe ningún requisito de que la constatación de una "evolución imprevista de las circunstancias esté "acompañada" por los efectos de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas con arreglo al GATT de 1994.[402] Los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han interpretado la "evolución imprevista de las circunstancias" sin relacionarla con la disposición sobre el "efecto de las obligaciones".[403] Además, el párrafo 1 a) del artículo XIX no impone ninguna prescripción de que la evolución imprevista de las circunstancias tenga su origen en la economía de un Miembro de la OMC y, en los hechos, la USITC no se limitó al aumento de las importaciones procedentes de países no Miembros de la OMC.[404]

7.109 Por último, las Comunidades Europeas alegan que, aun cuando las crisis de Asia y Rusia hubieran tenido alguna consecuencia en las importaciones de algunos de los productos investigados,

---

[397] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 154; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 132.

[398] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.22.

[399] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[400] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.24.

[401] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[402] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

[403] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 946, donde se cita el informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 7.4 a 7.45; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.293-7.300; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[404] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 941 y 942.

ello ocurrió entre 1997 y 1999. Esto se advierte, en primer lugar, en el período que abarcan los datos a que se refiere el Segundo Informe Complementario de la USITC; y, en segundo lugar, en los niveles máximos de las importaciones que la USITC invoca como "aumento de las importaciones", que también datan de ese período. De este modo, aunque las crisis de Asia y Rusia hubieran causado los niveles máximos de importación registrados hacia 1998, o contribuido a ellos, los efectos de esa presunta evolución imprevista de las circunstancias habían desaparecido en la época en que se llevó a cabo la investigación en materia de salvaguardias. El informe de la USITC no intenta demostrar en ningún momento que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias de 1996 y 1997 hubiera seguido causando efectos en 2001 ni, por cierto, que pudiera suponerse que habría de seguir teniendo efectos durante el período de aplicación de las medidas de salvaguardia. Por el contrario, los datos sobre aumento de las importaciones muestran marcados aumentos en 1997 a 1998 y un retorno a la normalidad a partir de entonces, y demuestran que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias no tenía ningún efecto en las importaciones durante el período objeto de investigación.[405]

7.110 Según los Estados Unidos, no es preciso que la evolución imprevista de las circunstancias siga teniendo efectos hasta el pasado reciente. Los Estados Unidos añaden que, durante la investigación referente al acero, así lo reconocieron productores y exportadores de diversos países reclamantes, declarando que "[p]uede transcurrir un tiempo razonable entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que da lugar al daño grave ... la demora de la reacción de los participantes en el mercado ante determinados factores puede ser mucho más prolongada. Además de los simples factores de oferta y demanda que están en juego, hay muchos factores coyunturales que pueden influir en las decisiones económicas y exacerbar o atenuar las alteraciones de las corrientes comerciales."[406] En realidad, no existe ninguna prescripción de que la evolución imprevista de las circunstancias sea "reciente". Siempre que haya ocurrido después de la respectiva concesión arancelaria y tenga por consecuencia un aumento de las importaciones, basta para cumplir las prescripciones del artículo XIX.[407]

ii) La solidez de la economía estadounidense y la valorización del dólar de los Estados Unidos

7.111 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que los Estados Unidos no pueden considerar la "solidez" del mercado estadounidense una "evolución imprevista de las circunstancias", porque la política económica de ese país procuraba presumiblemente ese objetivo.[408] Las Comunidades Europeas consideran un desvarío el argumento de que una evolución que supone el éxito de la política económica es "imprevista".[409] Los reclamantes alegan que, además, el crecimiento de la economía de los Estados Unidos se inició en 1990, mucho antes de la Ronda Uruguay, por lo

[405] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 72-74.

[406] Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products, 1º de octubre de 2001, volumen II, página 23 (EE.UU. - Prueba documental 74).

[407] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[408] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 136; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 138; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 100.

[409] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150.

que debió ser previsto.[410] Y lo más fundamental es que, con respecto a la valorización del dólar estadounidense, un cambio de valor de una moneda como el dólar de los Estados Unidos no puede admitirse como una evolución imprevista de las circunstancias.[411]

7.112 Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, la evolución de los tipos de cambio es previsible en dos sentidos principales. En primer lugar, es previsible que el tipo de cambio entre dos monedas, cuando no es fijo, habrá de modificarse con el tiempo. En segundo lugar, es previsible que el tipo de cambio de la moneda de un país con economía sólida y baja inflación (como los Estados Unidos en el decenio de 1990) tenderá al alza con el tiempo frente a la moneda de un país con economía débil y elevada tasa de inflación (como Rusia).[412] Según estos reclamantes, el valor del dólar en relación con otras monedas ha tenido variaciones periódicas de grado importante desde el desmoronamiento del sistema de Bretton Woods, de tipos de cambio fijos, en 1971. Tales modificaciones no pueden considerase ya "imprevistas", sino que, por el contrario, debía considerarse perfectamente previsible que el dólar no habría de permanecer estable frente a otras monedas.[413]

7.113 Los Estados Unidos responden que la fortaleza del dólar estadounidense fue un hecho que se combinó con otros (las crisis cambiarias de Asia y la ex URSS y el persistente aumento de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos mientras disminuía en otros mercados) para provocar el aumento de volumen de las importaciones.[414] En opinión de los Estados Unidos, ninguna disposición del artículo XIX impide que la solidez continuada de un mercado o la persistente apreciación de una moneda mientras otros mercados se contraen o estancan y otras monedas se deprecian constituyan una evolución imprevista de las circunstancias. Durante el período objeto de investigación se produjo una persistente y generalizada valorización del dólar estadounidense frente a prácticamente todas las demás monedas importantes.[415] Los Estados Unidos alegan que el hecho de que los tipos de cambio tengan alteraciones a lo largo del tiempo puede calificarse de previsible, pero no es necesariamente un hecho previsto. Determinadas evoluciones de los tipos de cambio, como una modificación excepcionalmente súbita o aguda, probablemente no se haya previsto en el momento de determinada concesión. Los Estados Unidos alegan que los reclamantes no han presentado ninguna prueba de que las perturbaciones cambiarias ocurridas antes de los incrementos súbitos de las importaciones

[410] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 20.

[411] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 152; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 138; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 140; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

[412] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[413] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 19.

[414] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[415] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972 y 973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; e informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-16.

hubieran sido previstas efectivamente por nadie, y menos aún de que tales hechos hayan sido previstos por ningún negociador de los Estados Unidos durante la Ronda Uruguay.[416]

7.114 Frente a esta respuesta, las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza impugnan la idea de que tales hechos favorables puedan considerase una evolución imprevista de las circunstancias cuando esta expresión se considera en el contexto del artículo XIX. En el sentido de esta disposición, una evolución imprevista de las circunstancias consiste en hechos desfavorables o perturbaciones del sistema que son susceptibles de provocar consecuencias negativas. Esos reclamantes sostienen que no ocurre tal cosa con la "solidez" de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense.[417]

7.115 Los Estados Unidos contestan que en el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* la evolución imprevista de las circunstancias consistía en un cambio de la moda en favor de un tipo diferente de sombreros. Ese cambio de la moda era presumiblemente desfavorable para las ramas de producción de sombreros que se ajustaban menos a ella, pero no es probable que el cambio pudiera calificarse como "desfavorable" en ningún sentido más amplio. El asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* respalda la conclusión de que la evolución imprevista de las circunstancias puede consistir en hechos que en términos generales pueden calificarse como neutros, o incluso como positivos, pero que dan lugar a modificaciones en las pautas del comercio que resultan perjudiciales para determinada rama de producción.[418]

iii) Acontecimientos macroeconómicos

7.116 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega alegan también que, como las crisis de Rusia y Asia fueron acontecimientos macroeconómicos, no resulta evidente que afectasen específicamente a los productos de acero a los que se impusieron medidas de salvaguardia. No sería menos lógico que tales acontecimientos constituyeran una evolución imprevista de las circunstancias para justificar medidas de salvaguardia en casi cualquier sector de la economía de cualquier Miembro de la OMC.[419] Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia no excluyen que un acontecimiento macroeconómico pueda ser pertinente como evolución imprevista de las circunstancias; pero sostienen que de ninguna manera suple la necesidad de que la autoridad investigadora demuestre que tales hechos tuvieron como consecuencia un aumento de las importaciones.[420] No obstante, según las Comunidades Europeas, China y Noruega, las oscilaciones del ciclo económico (calificadas a menudo como crisis) no pueden considerarse inesperadas, aunque

[416] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[417] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 56; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 40; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 31.

[418] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 106.

[419] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 147; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 135; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 99.

[420] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

no pueda predecirse el momento exacto en que han de ocurrir en determinado país.[421] Según Suiza y Nueva Zelandia, el carácter previsto o imprevisto de una crisis sólo puede determinarse caso por caso.[422] Según China, los acontecimientos macroeconómicos sólo pueden constituir una evolución imprevista de las circunstancias cuando se demuestra que tuvieron una relación directa con el aumento del nivel de las importaciones de productos en el país respectivo.[423]

7.117 Los Estados Unidos consideran que un acontecimiento macroeconómico, como cualquier otro hecho, puede constituir una evolución imprevista de las circunstancias y puede justificar que, frente a ella, se impongan medidas de salvaguardia.[424] El criterio pertinente en el marco del artículo XIX no es lo que es previsible sino lo que es imprevisto, y mientras un tipo de acontecimientos puede ser previsible, una crisis determinada puede ser imprevista a los efectos del artículo XIX.[425]

d) "... como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias"

i) Conexión lógica con el aumento de las importaciones y con condiciones que causan o amenazan causar un daño grave

7.118 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega están de acuerdo en que debe existir un "nexo causal" entre la "evolución de las circunstancias" imprevista y el aumento de las importaciones que, según se alega, causa o amenaza causar un daño grave. Según esos reclamantes, la expresión "como consecuencia" expresa claramente este requisito.[426] Sostienen que, según declaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente ... para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".[427]

7.119 Nueva Zelandia recuerda que en el asunto *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación declaró que el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, en su expresión "como consecuencia de", destaca la necesidad de una "conexión lógica" entre esa evolución de las circunstancias y el aumento de las importaciones que un Miembro procura resolver mediante medidas de salvaguardia. El Órgano de Apelación añade que es importante no reducir el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" a una prescripción inútil con la que lo único que tendría que hacer la autoridad investigadora sería señalar una supuesta "evolución imprevista de las circunstancias", sin ningún esfuerzo por relacionar tal evolución con las circunstancias del aumento de las importaciones que, a

[421] Respuestas escritas de Noruega, las Comunidades Europeas y China, a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[422] Respuestas escritas de Suiza y Nueva Zelandia a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[423] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 19.

[424] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 939.

[425] Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 9 y 10 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[426] Véanse las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[427] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 13; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 20.

su juicio, justifica las medidas de salvaguardia. La expresión "evolución imprevista de las circunstancias" queda efectivamente despojada de todo sentido si se la considera aislándola de la cuestión del "aumento de las importaciones" que es su consecuencia.[428] Según Nueva Zelandia, la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" requiere que la autoridad investigadora explique de qué modo se vincula esa evolución con el "aumento de las importaciones" en que se basa para la imposición de una medida de salvaguardia.[429]

7.120 A juicio de Noruega, el motivo por el cual el Órgano de Apelación se refirió a una "conexión lógica" y no a un nexo causal directo consiste en que no siempre resulta viable establecer una correlación directa entre la magnitud de la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento exacto de las importaciones o la gravedad de las otras condiciones.[430] Noruega estima que es necesaria una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y la totalidad de las tres condiciones que tienen que cumplirse para la imposición de una medida de salvaguardia.[431]

7.121 Las Comunidades Europeas y China sostienen que los requisitos para la imposición de medidas de salvaguardia pueden considerase situados en una "continuidad lógica". Esa continuidad lógica comienza con una concesión arancelaria (o la aceptación de otra obligación del régimen de la OMC). El primer paso fundamental es la llegada de una evolución imprevista de las circunstancias. Ésta debe dar lugar al aumento de las importaciones "en tal cantidad" y "en condiciones tales" como las que mencionan el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El aumento de las importaciones, a su vez, debe causar el daño grave previsto en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que también se expresa en una continuidad de factores, iniciada con el aumento de las importaciones y la pérdida de participación en el mercado y prosigue a través de efectos en las ventas, la producción y, por último, el desempleo. Las Comunidades Europeas y China llegan a la conclusión de que efectivamente debe existir una vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el daño grave, pero se trata de una vinculación indirecta y a través de múltiples etapas y no de una vinculación directa de causa a efecto.[432]

7.122 Según las Comunidades Europeas y China, debe existir una continuidad lógica entre los hechos inesperados de los que se alega que constituyen la "evolución imprevista de las circunstancias", sus efectos en el aumento de las importaciones y las condiciones en que tiene lugar ese aumento, respecto de cada uno de los productos específicos que son objeto de la investigación en materia de salvaguardias. Puede ocurrir que se invoquen varios elementos independientes para conformar la "evolución imprevista de las circunstancias" (como la crisis asiática, la crisis de la ex URSS, la solidez de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza de la moneda estadounidense). En tales circunstancias no habría un requisito específico de establecer una

[428] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[429] Respuesta escrita de Nueva Zelandia, a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[430] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[431] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[432] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

vinculación entre los distintos elementos que se alega que constituyen la "evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, esos reclamantes sostienen que existiría el requisito de establecer una conexión lógica para demostrar que cada uno de esos diversos elementos ha dado lugar a un aumento de las importaciones respecto de cada uno de los productos específicos objeto de investigación.[433] Por ejemplo, China sugiere que, si se produce una crisis financiera que constituye una evolución imprevista de las circunstancias, sólo permitirá la imposición de medidas de salvaguardia sobre determinados productos A, B y C si esa evolución, separada e independientemente, da lugar a un aumento de las importaciones del producto A, del producto B y del producto C.[434] Suiza y Noruega interpretan el requisito en el sentido de que exige la determinación de que cada una de las evoluciones tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones de cada uno de los productos.[435]

7.123 Los Estados Unidos responden que, si hay más de una evolución imprevista de las circunstancias que ha causado un aumento de las importaciones, el artículo XIX no exige la existencia de ningún vínculo entre esas diversas evoluciones imprevistas, sino únicamente que cada una de ellas tenga "como consecuencia" un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causen daño a la rama de producción nacional.[436]

7.124 En cuanto al significado de "*as a result of*" ("como consecuencia de"), los Estados Unidos alegan que el significado corriente de "*result*" ("resultado; consecuencia") es "*effect, consequence, issue or outcome of some action, process or design*" ("efecto, consecuencia, derivación o resultado de algún acto, proceso o propósito").[437] De este modo, el empleo de "*as result of*" ("como consecuencia de") indica que una cosa es "efecto, consecuencia, derivación o resultado" de otra. En el caso del párrafo 1 del artículo XIX, estas palabras indican que la importación de un producto en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave puede ser efecto, consecuencia, derivación o resultado de una evolución imprevista de las circunstancias. La demostración de que un producto se está importando en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias determina por sí sola una conexión lógica entre la primera y la segunda de las frases del párrafo 1 a) del artículo XIX. En otras palabras, "*as a result of*" ("como consecuencia de") describe el nexo existente entre la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave. No hacen falta otras demostraciones ni explicaciones.[438]

---

[433] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[434] Respuesta escrita de China a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[435] Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuestas escritas de Noruega y Suiza a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[436] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[437] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2.570.

[438] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.125 Según los Estados Unidos, este criterio se ajusta más rigurosamente al texto del párrafo 1 del artículo XIX y a los informes del Órgano de Apelación que la opinión diferente según la cual "como consecuencia de" indica la necesidad de que exista una "relación de causalidad" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. El párrafo 1 del artículo XIX exige que el daño grave sea "causado" por un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales, pero que esas condiciones sean "consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias. El empleo de términos diferentes para estas relaciones indica que los redactores del GATT de 1994 tuvieron el propósito de que las relaciones fuesen distintas. Sin embargo, la interpretación de las Comunidades Europeas las trataría como idénticas; "relación de causalidad" es la expresión empleada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para describir la relación existente entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[439]

7.126 Además, los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha reconocido que las dos primeras frases del párrafo 1 del artículo XIX tienen significados diferentes. El Órgano de Apelación ha caracterizado "como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias" como una "circunstancia" que debe ser "demostrada". En cambio, caracterizó el requisito de acreditar que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave estableciendo que "incluye las tres condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia".[440] El criterio de las Comunidades Europeas, según el cual debe existir una "relación de causalidad" entre la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave, omite considerar las diferencias que el Órgano de Apelación señaló en el texto.[441]

7.127 Los Estados Unidos opinan que en este caso está clara la "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias indicada por la USITC y el aumento de las importaciones causante de daño. La USITC determinó que, tras el comienzo de las crisis financieras asiática y rusa, se desplazaron volúmenes excepcionalmente grandes de producción extranjera de acero, y el mercado de los Estados Unidos -en que la demanda mantenía su firmeza- se convirtió en el destino de una parte importante de la producción extranjera desplazada.[442]

7.128 Los Estados Unidos sugieren que debería seguirse la interpretación del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero*:

> "La frase relativa a la 'evolución imprevista de las circunstancias', que figura en el párrafo 1 del artículo XIX, está vinculada gramaticalmente tanto a los términos 'han aumentado en tal cantidad' cuanto a los términos 'en condiciones tales'. Consideramos que esta estructura, en lugar de implicar un enfoque en dos fases, significa que, si bien la 'evolución imprevista de las circunstancias' se diferencia del aumento de las importaciones *per se*, puede resultar suficiente para demostrar la existencia de esta 'circunstancia fáctica', el hecho de que 'la evolución imprevista de

[439] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[440] *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

[441] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[442] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

> las circunstancias' haya dado lugar a que las importaciones se realicen 'en condiciones tales' y en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave."[443]

7.129 Este análisis reconoce que "han aumentado en tal cantidad" y "en condiciones tales" son condiciones independientes, que pueden ser, cualquiera de ellas o ambas, consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Por tanto, una autoridad competente podría ajustarse al artículo XIX demostrando que la evolución imprevista de las circunstancias tuvo como resultado condiciones causantes de daño y no un aumento de las importaciones *per se*.[444]

7.130 Frente a esta respuesta, Nueva Zelandia alega que aunque los Estados Unidos han aceptado por fin, a regañadientes, que existe el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias", procuran interpretarlo en una forma que lo despoja de todo significado.[445] Los Estados Unidos simplifican abusivamente la prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX cuanto alegan que cualquier "hecho inesperado" puede constituir una "evolución imprevista de las circunstancias". Entre otras cosas, esa disposición exige que la evolución imprevista de las circunstancias, junto con la concesión arancelaria negociada, tenga como consecuencia un aumento de las importaciones del producto investigado.[446] Los Estados Unidos pueden estar en lo cierto cuando afirman que los términos "causan" o "causalidad", en relación con el aumento de las importaciones, no figuran expresamente en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX; pero su tentativa de asimilar la expresión "como consecuencia de" con "una relación secuencial" no es más que un esfuerzo que pretende negar la necesaria conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.[447] Por último, Nueva Zelandia señala que incluso el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales consideró que la expresión "como consecuencia de" tiene un contenido sustantivo, ya que en su solicitud de información complementaria a la USITC pide que se indique la "evolución imprevista de las circunstancias" que dio lugar a un aumento de la importación de los productos de acero de que se trata en tal cantidad que constituye una causa sustancial de daño grave o una amenaza de daño grave.[448]

7.131 Noruega y Suiza alegan que los Estados Unidos han interpretado incorrectamente la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero*, ya que ese Grupo Especial no rechazó el vínculo fundamental entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. En su opinión, el Grupo Especial se limitó a rechazar el argumento de que una demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" exigía también que el aumento de las importaciones hubiera causado daño grave.[449] La conexión lógica que existe entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones es una conexión estrecha, como lo subraya la expresión "*is being imported ... in such increased quantities*" ("las importaciones ... han aumentado en tal cantidad"), que en el texto inglés está formulada en tiempo presente. De este modo,

---

[443] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 933, donde se cita el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.16.

[444] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 933.

[445] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.2.

[446].Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.6.

[447] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.8.

[448] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.9.

[449] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 28.

los Estados Unidos interpretan incorrectamente el párrafo 1 a) del artículo XIX al afirmar que no existe ningún requisito de que la evolución imprevista de las circunstancias preceda inmediatamente a las importaciones, ni de que sea reciente.[450]

7.132 Del mismo modo, China considera difícil comprender cómo pueden alegar los Estados Unidos que la cantidad de las importaciones o las condiciones en que se efectúan deben ser "consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias pero no es preciso que hayan sido causadas por esa evolución. En opinión de China, la expresión "*as a result of*" ("como consecuencia de") también remite al concepto de causalidad. La distinción gramatical que los Estados Unidos pretenden trazar es totalmente artificial y no encuentra respaldo alguno en los términos del artículo XIX ni en la jurisprudencia.[451]

7.133 Los Estados Unidos alegan que los reclamantes siguen interpretando equivocadamente su posición sobre el grado de relación que debe existir entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, las críticas de los reclamantes deberían dirigirse más adecuadamente a los redactores del artículo XIX, que escogieron la frase "como consecuencia de" antes de emplear el verbo "causar" para referirse a la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Siendo así, esas diferentes palabras tienen que tener significados diferentes; y la posición de los Estados Unidos consiste en que el grado de relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones tiene que ser necesariamente distinto, y menor, que el "nexo causal" que supone el verbo "causar".[452]

ii) Conexión lógica con una concesión

7.134 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias" va acompañado de otra condición: que la importación también ocurra por "efecto de las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". Esto proviene del texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece que el aumento de las importaciones debe producirse "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo ...".[453] En consecuencia, dichos reclamantes alegan que la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias correspondientes deben tener como consecuencia un aumento de las importaciones.[454]

7.135 Del mismo modo, Nueva Zelandia alega que tiene que existir una relación entre el aumento de las importaciones que es consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias correspondientes. Nueva Zelandia cita al Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, donde declaró que la frase "como consecuencia de la evolución imprevista

[450] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 30 y 33.

[451] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 11-17.

[452] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 107.

[453] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 144; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 132; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 130.

[454] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 42; China alega que debe existir una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y la concesión arancelaria correspondiente: véase la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 23.

de las circunstancias y por efecto de las obligaciones contraídas por un Miembro" depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones […] han aumentado".[455] De este modo, según Nueva Zelandia, no es pertinente el argumento de los Estados Unidos según el cual, como consecuencia de la crisis de Rusia, aumentaron en los Estados Unidos las importaciones procedentes de Rusia. Los Estados Unidos no tienen ninguna obligación del GATT, arancelaria ni de otro tipo, que les impusiera admitir importaciones procedentes de Rusia.[456] Nueva Zelandia también señala la decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, en la que se reconoció que la medida de salvaguardia tiene por objetivo específico dar un alivio temporal en una situación en que el efecto combinado de una concesión arancelaria y una evolución de las circunstancias que no fue prevista cuando se otorgó esa concesión consiste en que se causa, o se amenaza causar, un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador. Como declaró el Órgano de Apelación en esa decisión, el objeto y fin del artículo XIX es "permitir a un Miembro que reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones".[457] Nueva Zelandia llega a la conclusión de que, si un Miembro hace uso de un recurso destinado a resolver los efectos inesperados de una concesión arancelaria cuando no existe concesión arancelaria alguna, se incurre en abuso de ese recurso. Aceptar que un Miembro puede proceder de ese modo es contrario al cuidadoso equilibrio de derechos y obligaciones que se expresa en el artículo XIX.[458]

7.136 A juicio de los Estados Unidos, no existe ninguna prescripción de que la constatación de una "evolución imprevista de las circunstancias" esté "acompañada" del efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas en virtud del GATT de 1994.[459] Los Estados Unidos destacan que los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han interpretado la "evolución imprevista de las circunstancias" sin referencia a la disposición sobre el "efecto de las obligaciones".[460] El párrafo 1 a) del artículo XIX no impone ningún requisito de que la evolución imprevista de las circunstancias tenga su origen en la economía de un país Miembro de la OMC.[461]

7.137 Los Estados Unidos alegan, además, que no existe ninguna vinculación entre la consideración de la evolución imprevista de las circunstancias y el "efecto de las obligaciones pertinentes, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".[462] Los Estados Unidos alegan que la conexión lógica que estimó necesaria el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* no es entre las concesiones arancelarias y la evolución imprevista de las

[455] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

[456] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 3 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[457] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.19, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 86 y 87.

[458] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.19.

[459] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

[460] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 946, donde se cita el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 7.4 a 7.45; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.293 a 7.300; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[461] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 941.

[462] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

circunstancias, sino entre esta última y el aumento de las importaciones. Por lo tanto, si un Miembro ha demostrado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave "como consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 a) del artículo XIX no exige que se constate, separadamente, la existencia de una "conexión lógica" entre esas importaciones y la concesión arancelaria indicada respecto del producto.[463] La USITC identificó una concesión arancelaria concreta en su análisis de la evolución imprevista de las circunstancias e identificó el aumento de las importaciones esperado en el momento de la concesión.[464]

7.138 Según Nueva Zelandia, el criterio de los Estados Unidos de que el artículo XIX del GATT de 1994 no exige que las importaciones resultantes de la evolución imprevista de las circunstancias estén vinculadas con concesiones arancelarias resulta sorprendente si se tiene en cuenta que los propios Estados Unidos sostuvieron lo siguiente: "La lógica de sentido común en que se basaba [el artículo XIX del GATT] era que, no existiendo tal disposición, los negociadores comerciales podrían rehusarse a hacer concesiones comerciales recíprocas". La lógica es que los negociadores estarán dispuestos a hacer concesiones comerciales si saben que, en caso de ocurrir algo inesperado, las concesiones podrán retirarse temporalmente. Lo que tienen en cuenta en esa relación recíproca es la posibilidad de que se produzca, como consecuencia de hechos inesperados, un aumento de las importaciones procedentes de países a los que se han hecho esas concesiones, y no de las procedentes de países que no son Miembros de la OMC, con los que tienen libertad para actuar como lo deseen. En síntesis, no era Rusia lo que tenían en cuenta los negociadores de la OMC cuando consideraron medidas temporales de alivio frente a los incrementos súbitos de las importaciones, sino que eran los demás Miembros de la OMC, a los que se hacían concesiones arancelarias.[465]

7.139 Los Estados Unidos responden que existe una interpretación más convincente para resolver la cuestión de si el artículo XIX sólo abarca las importaciones procedentes de Miembros de la OMC. A su juicio, es evidente que el artículo XIX no limita en forma expresa el aumento de las importaciones exclusivamente a las que provienen de países Miembros. El párrafo 1 a) del artículo XIX indica que las importaciones tienen que haber aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones ... contraídas en virtud del presente Acuerdo". Al considerar la frase "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", el Órgano de Apelación constató que "esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994".[466] A continuación, el Órgano de Apelación constató que la "evolución imprevista de las circunstancias" y las "obligaciones contraídas" son "determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho". Al describir la "evolución imprevista de las circunstancias" y las "concesiones arancelarias" como "circunstancias", en plural, y no como una única "circunstancia", el Órgano de Apelación indica que se trata de hechos separados e independientes. Los Estados Unidos sostienen que, a pesar de los dilatados análisis de esta disposición, el Órgano de Apelación nunca indicó que tuviera que existir ninguna vinculación determinada entre la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias. Tampoco indicó el Órgano de Apelación que cada circunstancia debiera tener igual efecto, ni efecto alguno, en la totalidad de las importaciones. De este

[463] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[464] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 1 y 2.

[465] Segunda declaración oral pronunciada por Nueva Zelandia, párrafo 6.

[466] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

modo, el Órgano de Apelación ha interpretado el párrafo 1 a) del artículo XIX en el sentido de que exige la demostración, como cuestión de hecho, tanto de una evolución imprevista de las circunstancias como de una concesión comercial. Los Estados Unidos alegan que la USITC demostró tanto la evolución imprevista de las circunstancias como las concesiones arancelarias, y nada más hace falta.[467]

e) El momento de la evolución imprevista de las circunstancias

7.140 Los reclamantes sostienen que el momento pertinente para apreciar si un hecho fue o no imprevisto es el momento en que se otorgó la concesión.[468] Las concesiones arancelarias de que se trata en este caso son las incluidas en el Arancel de Aduanas de la Ronda Uruguay de los Estados Unidos. Por lo tanto, sólo pueden constituir una evolución imprevista de las circunstancias los hechos ocurridos después de la terminación de la Ronda Uruguay.[469] Según los reclamantes, normalmente toda la evolución imprevista de las circunstancias tiene que haberse producido después de efectuada la concesión, en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.[470] Si la evolución imprevista de las circunstancias se inició antes de la concesión, no es posible considerarla imprevista. A juicio de esos reclamantes, normalmente habrá una estrecha conexión temporal entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. La alegación de una relación de causalidad con efectos retrasados obligaría a dar una explicación específica.[471]

7.141 Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, teniendo en cuenta este requisito de estrecha conexión temporal, el período objeto de investigación tiene que abarcar tanto el momento de la evolución imprevista de las circunstancias como el consecuente aumento de las importaciones, etc., para demostrar la relación de causalidad.[472] Dichos reclamantes sostienen que el análisis de los informes de la USITC se refiere al pasado en general, y desconoce por completo el nexo temporal que debe existir entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones. La USITC no tomó en consideración en absoluto si esa "evolución imprevista de las circunstancias", que se relaciona con hechos que se remontan hasta 1989-1991 (la desintegración de la URSS), pero también con hechos de 1997 (el inicio de la crisis asiática), provocó o no un aumento posterior de las importaciones de determinados productos dentro del período objeto de investigación (1996-2000) o

[467] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 175-177.

[468] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 8.

[469] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[470] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[471] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 121; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 90.

[472] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

habrá de provocarlo en los tres años próximos, en que estarán en vigor las medidas de los Estados Unidos.[473]

7.142 Según los Estados Unidos, la evolución imprevista de las circunstancias debe ocurrir "después" de "la concesión arancelaria correspondiente" o, presumiblemente, otra obligación contraída por un Miembro en virtud del GATT de 1994. Los Estados Unidos alegan que un Miembro puede llegar a la conclusión de que una obligación o concesión de la Ronda de Tokio, o anterior, es "pertinente" al análisis correspondiente al Acuerdo sobre Salvaguardias. En las investigaciones sobre el acero, la USITC constató que las concesiones arancelarias de los Estados Unidos en la Ronda Uruguay eran las concesiones pertinentes para su análisis de la evolución imprevista de las circunstancias, y todos los hechos identificados por la USITC ocurrieron después de la terminación de la Ronda Uruguay. Los Estados Unidos alegan que las crisis de Asia sudoriental y la ex URSS tal vez hayan sido previsibles en un sentido general e hipotético; pero la oportunidad, el alcance y el efecto actual en el comercio mundial del acero no fueron previstos por los Estados Unidos hasta mucho tiempo después de la conclusión de la Ronda Uruguay.[474, 475]

7.143 Los reclamantes discrepan con el criterio de los Estados Unidos según el cual la "evolución imprevista de las circunstancias" puede producirse antes del otorgamiento de la concesión siempre que sus efectos sólo se conozcan con posterioridad.[476] Según Noruega, si los efectos sólo son "de largo plazo", no tendrán de todos modos la magnitud ni el carácter de urgencia, ni la relación de causalidad que requiere el Acuerdo. Las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia agregan que el requisito básico consiste en que el aumento de las importaciones (o por lo menos las condiciones en que puede producirse) debe ser consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. Para que tal cosa ocurra existirá normalmente una estrecha relación temporal entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. La falta de esa estrecha conexión temporal tendería a generar dudas acerca de si el aumento de las importaciones ha sido consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", y sería preciso dar una explicación adecuada a ese respecto.[477]

7.144 Nueva Zelandia alega que la crisis de Rusia no fue imprevista porque comenzó en 1991, en fecha anterior a las consolidaciones de productos de acero realizadas en 1995. Nueva Zelandia alega que la USITC reconoce este hecho y que los negociadores de los Estados Unidos eran plenamente conscientes, cuando convinieron en concesiones arancelarias sobre el acero, de las consecuencias económicas de la crisis de Rusia. Los hechos muestran que la disminución del consumo y el aumento

[473] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 135; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 123; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 93.

[474] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 926-931.

[475] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[476] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[477] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Nueva Zelandia, y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

de las exportaciones respecto de los países de la ex Unión Soviética no eran datos nuevos. No se manifestaron después de la conclusión de la Ronda Uruguay, sino que habían existido desde 1991.[478]

7.145 Los Estados Unidos responden que el artículo XIX indica que debe existir una secuencia en que las concesiones comerciales son seguidas por la evolución imprevista de las circunstancias y después por el daño grave, pero no exige que la evolución imprevista de las circunstancias sea contemporánea de las importaciones ni que las preceda inmediatamente.[479]

7.146 Según los Estados Unidos, el artículo XIX supone la sucesión de una obligación o concesión arancelaria, seguida por una evolución imprevista de las circunstancias y por un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave.[480] En opinión de los Estados Unidos, el significado corriente de "*development*" ("desarrollo; evolución de los acontecimientos") es "*a result of developing; a change in a course of action or events or in conditions ... an addition, an elaboration*" ("acción y efecto de desarrollar; alteración del curso de los hechos, acontecimientos o condiciones ... agregado o explicación").[481] De este modo, la mejor forma de interpretar una "evolución de las circunstancias" es un cambio de alguna clase, que es "imprevisto" si los negociadores de un Miembro no esperaban que ocurriera en el momento en que contrajeron la obligación o hicieron la concesión.[482] Puesto que *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* indica que la "evolución de las circunstancias" debe producirse después de la obligación o concesión, los Estados Unidos llegan a la conclusión de que el cambio de que se trata tiene que iniciarse antes de ese momento. El Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* llegó a una conclusión similar, constatando que la "evolución de las circunstancias" debe producirse después de la respectiva concesión arancelaria (o, presumiblemente, alguna otra obligación). Los Estados Unidos se remiten a la afirmación del Órgano de Apelación de que una evolución imprevista de las circunstancias es una evolución "inesperada"[483] y al Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*: "La expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' significaba una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos."[484]

7.147 Según los Estados Unidos, el informe del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* ofrece una buena ilustración del funcionamiento de este análisis. El Grupo de Trabajo que se ocupó de ese asunto constató que los estilos de los sombreros cambiaban continuamente, y que la probabilidad de

---

[478] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.25-4.27, donde se citan el informe de la USITC, volumen II, cuadros OVERVIEW 4-5, y el Segundo Informe Complementario de la USITC, anexo I, página 3 (Prueba documental CC-11).

[479] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

[480] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

[481] *The New Shorter Oxford Dictionary*, página 634.

[482] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

[483] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

[484] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 923 en la que se citó *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9.

cambio era totalmente previsible. Sin embargo, constató que los negociadores no previeron la medida de un cambio determinado, ni sus efectos en la situación competitiva de la rama de producción nacional, y que esto representaba una evolución imprevista de las circunstancias. De este modo, la existencia de determinada situación en el momento de contraerse una obligación o de otorgarse una concesión arancelaria (la permanente evolución de los estilos de sombreros) no impide que un cambio de esa situación (un cambio de estilo profundo y prolongado) se considere una evolución imprevista de las circunstancias.[485]

7.148 Por lo tanto, según los Estados Unidos, el período de referencia para apreciar una evolución imprevista de las circunstancias puede ser cualquier período posterior al otorgamiento de la respectiva concesión arancelaria. Además, el artículo XIX supone que la evolución imprevista de las circunstancias debe iniciarse antes del aumento de las importaciones. Por lo tanto, el momento en que se produce el daño causado por el aumento de las importaciones puede comenzar después de ocurrir la evolución imprevista de las circunstancias. Esto no significa necesariamente que para evaluar la evolución imprevista de las circunstancias haga falta un período de investigación más prolongado que respecto del daño, puesto que en la investigación sobre la existencia de daño grave el período de investigación debe ser "suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones".[486] En consecuencia, cualquier período que se adopte para determinar el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave tiene que incluir algún lapso anterior al comienzo del incremento súbito de las importaciones, para que sea posible determinar los efectos del aumento.[487]

7.149 Según los Estados Unidos, durante la investigación sobre el acero hubo productores y exportadores de diversos países reclamantes que admitieron que "[p]uede transcurrir un tiempo considerable entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que causa un daño grave ... [E]l tiempo que los protagonistas del mercado tardan en reaccionar ante determinados factores puede ser mucho más prolongado. Fuera de los simples factores de oferta y demanda que intervienen, las decisiones de las empresas pueden estar influidas por diversos ciclos coyunturales que exacerban o atenúan los cambios de las corrientes comerciales."[488] Los Estados Unidos alegan que no existe ninguna prescripción por la que la evolución imprevista de las circunstancias haya de ser "reciente". Siempre que haya tenido lugar después de la respectiva concesión arancelaria y tenga como consecuencia un aumento de las importaciones, basta con eso para que se cumplan las prescripciones del artículo XIX.[489]

7.150 En el presente caso los Estados Unidos alegan que toda la evolución imprevista de las circunstancias tuvo lugar después de la Ronda Uruguay: la crisis financiera de Asia oriental se inició a mediados de 1997[490], y los casos concretos de perturbaciones financieras y oscilaciones cambiarias

[485] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[486] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.200.

[487] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[488] *Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products*, 1º de octubre de 2001, volumen II, página 23 (EE.UU. - Prueba documental 74).

[489] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[490] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 961.

que cita la USITC comenzaron en 1997, también después de las negociaciones de la Ronda Uruguay.[491] De este modo, aunque la Unión Soviética se haya desintegrado en 1989, con las consiguientes dislocaciones en los Estados sucesores, no es ésa la evolución de las circunstancias que la USITC constató que fue inesperada. La evolución de que se trata consistió en que la situación de esos países cambió después de 1996 respecto de la que tenían en la época de las negociaciones de la Ronda Uruguay.[492]

7.151 Los Estados Unidos se remiten a pruebas presentadas por la USITC de las que resulta que la evolución de las circunstancias que indicó fue efectivamente imprevista. En su demostración, la USITC citó pruebas referentes a las expectativas de los negociadores de la Ronda Uruguay acerca de los efectos probables de esa Ronda sobre la importación de productos de acero.[493] La USITC también citó pruebas que indicaban que las crisis cambiarias sorprendieron incluso a los analistas profesionales que consideraron la cuestión mucho tiempo después y lo hicieron contando con informaciones más recientes.[494] De este modo, la USITC determinó que la evolución de las circunstancias fue imprevista.[495, 496]

7.152 Los Estados Unidos discrepan con la opinión de los reclamantes según la cual la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones deben ocurrir en momentos muy próximos entre sí, y la evolución imprevista de las circunstancias, de preferencia, tiene que seguir produciéndose todavía cuando ocurre el daño. Los Estados Unidos se remiten al texto claro del artículo XIX, conforme al cual alegan que "como consecuencia de" supone sin duda que la evolución imprevista de las circunstancias haya ocurrido antes del aumento de las importaciones, pero no supone nada acerca de su duración.[497]

f) Demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias"

i) Informe de la autoridad competente

7.153 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, aclaró que la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse por las autoridades competentes (en su informe) antes de que se apliquen medidas de salvaguardia. Además, según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe figurar en el mismo informe de las autoridades competentes, como estipuló en Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.[498]

---

[491] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 968.

[492] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[493] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 2 y nota 5.

[494] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 2 y notas 6 a 8.

[495] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.

[496] En relación con la posición de los reclamantes sobre este punto, véanse los párrafos 7.177-7.179.

[497] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 108.

[498] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 6; véanse también la segunda declaración escrita de Noruega, párrafo 21, y las respuestas escritas de las

Suiza observa, a ese respecto, que este informe es el documento en que las autoridades competentes establecieron la determinación de que correspondía recomendar una medida de salvaguardia. La USITC formuló sus recomendaciones en el informe de diciembre de 2001. El Segundo Informe Complementario se emitió el 4 de febrero de 2002, después de que la USITC recomendó la adopción de medidas de salvaguardia.[499]

7.154 Noruega alega que una "determinación", a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, consiste en las conclusiones publicadas de las investigaciones llevadas a cabo, por las que la autoridad competente de un Estado Miembro establece la existencia de ciertos hechos y el cumplimiento de ciertas condiciones (requisitos jurídicos) que justifican la imposición de la medida concreta escogida con arreglo al artículo 5. Noruega plantea que, en el caso presente, la USITC no formuló ciertas determinaciones en su informe inicial, y posteriormente emitió dos informes complementarios. A juicio de Noruega, el párrafo 1 del artículo 3 exige la existencia de "un informe" y no de "numerosos informes" con distintos intervalos. Noruega sostiene que, en consecuencia, las determinaciones de la USITC respecto del artículo 2, el artículo 4 y la "evolución imprevista de las circunstancias" pueden haberse producido en momentos diferentes, o no haberse producido en absoluto.[500]

7.155 Del mismo modo, las Comunidades Europeas, China, Noruega, Suiza y Nueva Zelandia sugieren que en el propio informe de la USITC no existe ningún examen de una "evolución imprevista de las circunstancias". La única mención al respecto figura en una nota a pie de página del informe separado de uno de los miembros de la Comisión, que explica que, aunque el derecho de la OMC exige ese examen, no lo requiere el derecho de los Estados Unidos.[501] Aunque los reclamantes admiten que en el informe de la USITC hay cierto análisis de las crisis de Asia y Rusia, no se establece relación alguna con el requisito de una evolución imprevista de las circunstancias.[502]

7.156 Los Estados Unidos responden que los reclamantes se equivocan desde el punto de vista jurídico. En su opinión, el único requisito temporal que establece el artículo XIX es que la constatación de una evolución imprevista de las circunstancias debe ser anterior a la aplicación de la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos citan al Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero* en apoyo de su opinión según la cual el artículo XIX no ofrece ninguna orientación acerca de "cuándo, dónde y cómo" debe realizarse la demostración de una evolución imprevista de las

---

Comunidades Europeas, China y Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

[499] Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[500] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[501] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas párrafos 122 y 123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 24-28; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 110 y 111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109 y 110.

[502] Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 9.

circunstancias. Lo que constató el Órgano de Apelación fue que el artículo XIX contenía el requisito implícito de que la demostración se hiciera "ante de aplicarse la medida de salvaguardia".[503]

7.157 Según los Estados Unidos, los reclamantes también se equivocan en cuanto a los hechos. La determinación, o conclusión jurídica, acerca de si se estaban importando o no productos en tal cantidad y en condiciones tales que causaban un daño grave, se formuló el 22 de octubre de 2001.[504] El informe de la USITC muestra que la evolución imprevista de las circunstancias analizada en el Segundo Informe Complementario de la USITC influyó en las determinaciones de la existencia de daño formuladas por ésta. Antes de efectuar sus determinaciones de la existencia de daño, la USITC concretamente recabó información sobre las condiciones que más tarde identificó como una evolución imprevista de las circunstancias, y las investigó, e incluyó información sobre esas condiciones en su informe y en sus opiniones sobre el daño.[505]

7.158 Los Estados Unidos también responden que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene determinadas obligaciones sustantivas y procesales acerca del contenido del informe y su publicación, pero no impone restricciones formales al informe que contiene la constatación de una evolución imprevista de las circunstancias. La opción entre formular los distintos elementos del informe correspondiente al párrafo 1 del artículo 3 simultáneamente o a lo largo de determinado período queda librada a la decisión discrecional de cada Miembro.[506] Los Estados Unidos alegan que los reclamantes no han indicado ningún fundamento que permita llegar a la conclusión de que la presentación del informe de las autoridades competentes por etapas sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[507] Aunque el párrafo 1 del artículo 3 exige que el informe tenga determinado contenido y estipula que debe publicarse con prontitud, no le impone una forma determinada. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*[508] ya aceptó que un documento presentado en múltiples etapas constituye un informe de las autoridades competentes a los efectos del párrafo 1 del artículo 3. En consecuencia, los Miembros conservan la facultad discrecional de resolver si formulan el informe de una vez o por partes.[509] Los Estados Unidos sostienen que su Segundo Informe Complementario es considerado apropiadamente parte del informe exigido por el párrafo 1 del artículo 3.

7.159 Según las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega, la decisión del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* no es pertinente porque la parte reclamante en ese asunto no planteó el argumento relativo a si era o no posible que distintas actas constituyeran "el mismo" informe. Además, en ese asunto se había intentado demostrar una evolución imprevista de las circunstancias dentro de las

---

[503] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 949-953.

[504] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[505] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 953-955.

[506] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 952.

[507] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[508] Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.131.

[509] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

mismas actas en que se formuló la recomendación de adoptar medidas de salvaguardia definitivas. Suiza añade que la situación en *Chile - Sistema de bandas de precios* difiere del presente caso, en que la recomendación de adoptar medidas de salvaguardia definitivas se formuló un mes y medio antes de la presentación del Segundo Informe Complementario con la justificación sobre el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias.[510] Según China, la utilización de un documento formado por varias partes, en sí misma, no es una cuestión pertinente: lo que importa es la incompatibilidad de la idea de que la evolución imprevista de las circunstancias se analizó detenidamente, según se alega, durante la reunión administrativa, pero no fue objeto de observaciones en el informe de la USITC y fue preciso esperar la explicación complementaria presentada en un informe ulterior.[511]

7.160 Las Comunidades Europeas y Suiza señalan también que los Estados Unidos han señalado el 22 de octubre de 2001 como fecha de la determinación para alegar que el Segundo Informe Complementario no forma parte de las determinaciones de las USITC porque no fue emitido hasta febrero de 2002. En segundo lugar, los términos del Segundo Informe Complementario también ponen de manifiesto que la USITC no reconsideró sus determinaciones anteriores, y ni siquiera pretendió confirmarlas.[512] La Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos utilizan la palabra "constatación" para referirse a las conclusiones extraídas en el Segundo Informe Complementario. A juicio de las Comunidades Europeas, existe una diferencia importante entre los términos "determinación" y "constatación". El primero se refiere a una decisión más definitiva y completa que una "constatación" (que puede ser sólo una etapa del proceso que lleva a una determinación). El término "determinación" se refiere a la decisión definitiva de la cuestión sometida a quien debe resolverla y al razonamiento en que se apoya para llegar a esa conclusión. Por lo tanto, la autoridad que dicta una decisión, que debe tener en cuenta todas las informaciones pertinentes y considerar si se han cumplido determinadas circunstancias antes de formular una determinación, debe hacerlo antes de dictarla. A juicio de las Comunidades Europeas, esto demuestra un vicio insubsanable de la tesis de los Estados Unidos. El criterio de que una "constatación" de evolución imprevista de las circunstancias puede formularse después de la determinación de que se cumplen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia destruye la conexión lógica cuya existencia el Órgano de Apelación consideró necesaria.[513]

7.161 Los Estados Unidos responden que los reclamantes parecen muy preocupados porque los Estados Unidos hayan dado el nombre de "constatación" a la demostración de existencia de una evolución imprevista de las circunstancias por la USITC. En opinión de los Estados Unidos, la discrepancia de los reclamantes se plantea con el Órgano de Apelación y no con los Estados Unidos ni con la USITC, puesto que fue el Órgano de Apelación el que expresamente declaró que las autoridades competentes debían enunciar "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" respecto de la evolución imprevista de las circunstancias.[514] Los Estados Unidos alegan que las Comunidades

[510] Segunda declaración oral pronunciada por Suiza, párrafos 5-9; y respuestas escritas de Suiza, Noruega y las Comunidades Europeas a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[511] Respuesta escrita de China a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[512] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 8-12; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 40-44.

[513] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 45-47.

[514] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 105, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

Europeas siguen utilizando una terminología equivocada. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación estableció que la autoridad competente debía enunciar "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. La distinción entre la evolución imprevista de las circunstancias, que constituye una circunstancia que debe demostrarse, y el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal, que son condiciones, quedó establecida por el Órgano de Apelación.[515] De este modo, no existe ningún requisito de formular una "determinación" sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la evolución imprevista de las circunstancias o las concesiones arancelarias. Los Estados Unidos sostienen que la USITC formuló las constataciones necesarias acerca de la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias en su Segundo Informe Complementario.[516]

7.162 Los Estados Unidos repiten su alegación de que los reclamantes no toman en consideración las constataciones del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*, en que el Grupo Especial aceptó un documento múltiple (actas de distintas sesiones de la Comisión de Distorsiones de Chile) como informe de las autoridades competentes a los efectos del párrafo 1 del artículo 3.[517]

ii) Necesidad de explicaciones adecuadas y razonadas

Carácter suficiente y representativo de los datos

7.163 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega sostienen que los datos en que se apoya la USITC se refieren a modificaciones del consumo global de productos de acero en determinados países y determinados períodos, y que esos datos no son representativos y carecen de objetividad. Dichos reclamantes sostienen que la USITC parte de diversos supuestos infundados, como el de que las disminuciones de la producción de acero no siguieron el ritmo de la disminución del consumo y, en consecuencia, se produjo un aumento de las exportaciones.[518] Por ejemplo, el consumo aparente en las repúblicas de la ex URSS aumentó en 1999 y en 2000. En 1995, la disminución del consumo derivada de la disolución de la Unión Soviética no sólo era un hecho previsto, sino que ya había ocurrido.[519] Si los Estados Unidos hubiesen demostrado que la "crisis de Rusia" provocó en los Estados Unidos un aumento de las importaciones provenientes de otros Miembros de la OMC, la crisis de Rusia podría ser pertinente; pero la USITC no hizo tal demostración.

7.164 Según las Comunidades Europeas y Noruega, el período de referencia respecto del aumento de las importaciones (1996-2000) es independiente por completo del período investigado respecto de

---

[515] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72, e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

[516] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[517] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169, donde se cita el informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.131.

[518] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 154 y 155; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 140 y 141; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 142 y 143.

[519] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 157-162; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 144-148; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 146-150; y Primera comunicación escrita de China, párrafos 111-113.

la evolución imprevista de las circunstancias aducida posteriormente. La USITC no tomó en consideración en absoluto si esa "evolución imprevista de las circunstancias", que se relaciona con hechos que se remontan hasta 1989-1991 (la desintegración de la URSS), pero también con hechos de 1997 (el inicio de la crisis asiática), provocó o no un aumento posterior de las importaciones de determinados productos dentro del período objeto de investigación (1996-2000) o habrá de provocarlo en los tres años próximos, en que estarán en vigor las medidas de los Estados Unidos.[520]

7.165 China compara las declaraciones de los Estados Unidos con las estadísticas oficiales que figuran en el sitio Web de la USITC, de las que resulta que a las repúblicas de la ex URSS les corresponde solamente un 20 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de los productos de acero de que se trata. En opinión de China, ese porcentaje no puede considerarse representativo a los efectos de un razonamiento adecuado que explique un supuesto aumento de las importaciones.[521] Todos los reclamantes señalan también que las exportaciones de las repúblicas de la ex URSS aumentaron en gran medida antes de la Ronda Uruguay (625,7 por ciento) que después de ella (28,7 por ciento).[522] Todos los reclamantes señalan la conclusión de que el aumento de las exportaciones provenientes de las repúblicas de la ex URSS entre 1996 y 1999 tuvo como destino otros países distintos de los Estados Unidos.[523]

7.166 Los reclamantes también alegan que la USITC no suministró ninguna información acerca de si las exportaciones de los países afectados por la crisis asiática aumentaron, y menos aún acerca de si esas exportaciones se destinaron a los Estados Unidos. La USITC parece deducir un aumento de las exportaciones a los Estados Unidos de la disminución del consumo de acero en esos países. Sin embargo, el informe de la USITC muestra en 1999 una tendencia al aumento del consumo de productos de acero acabados. De este modo, incluso tomando como base las premisas de los Estados Unidos, la crisis asiática no puede considerarse una evolución imprevista de las circunstancias que provoque ahora un aumento de las importaciones en los Estados Unidos.[524] Nueva Zelandia señala también que el sitio Web de International Iron and Steel indica que en 1999 se había invertido la tendencia decreciente del consumo de acero en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.[525] Por otra parte, las estadísticas del sitio Web de la propia USITC muestran que durante el período comprendido entre 1996 y 1999 las importaciones de acero en los Estados Unidos provenientes de las repúblicas de la ex URSS sólo aumentaron 4,5 por ciento, y no cerca del 22 por ciento como aducen

[520] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 132 y 135; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 120 y 123.

[521] Primera comunicación escrita de China, párrafos 102-106.

[522] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 163; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 149; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 114; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.28.

[523] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 167; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 154; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 156; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

[524] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 169-172; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 156-159; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 158-161; Primera comunicación escrita de China, párrafos 119-122; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.14 y 4.15.

[525] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.18.

los Estados Unidos. Por lo tanto, si la disminución del consumo provocó un aumento de las exportaciones de acero de las repúblicas de la ex URSS, el 95,5 por ciento de esas exportaciones tiene que haber ido a otros destinos y no a los Estados Unidos.[526]

7.167 En opinión de los Estados Unidos, la USITC basó su análisis en datos sobre las importaciones que apoyaban firmemente su constatación de que las crisis financieras de Asia perturbaron el mercado mundial del acero. Las importaciones de productos de acero provenientes de cada uno de los países asiáticos más gravemente afectados por la desvalorización de sus monedas en 1997 y 1998 registraron un incremento súbito después de las crisis monetarias y se mantuvieron posteriormente en niveles elevados. Los datos demuestran también que las crisis desplazaron la producción de acero a otros lugares, como lo demuestra el aumento sin precedentes de las importaciones procedentes de lugares situados fuera de Asia sudoriental.[527]

7.168 Los Estados Unidos responden que los reclamantes no han presentado prueba alguna de que las perturbaciones cambiarias ocurridas antes de los incrementos súbitos de las importaciones hayan sido previstas efectivamente por nadie, y mucho menos de que tales hechos hayan sido previstos por algún negociador de los Estados Unidos durante la Ronda Uruguay. Las informaciones citadas por la USITC indicaban que esas crisis fueron efectivamente imprevistas, no sólo para los negociadores, sino también para analistas económicos profesionales hasta el momento mismo en que comenzaron, y su gravedad no se apreció cabalmente incluso después de que los acontecimientos habían comenzado a desarrollarse. Las previsiones económicas preparadas aún en octubre de 1997 proyectaban "una firme tendencia de crecimiento en la mayor parte de los países en desarrollo", incluidas gran parte de Asia y Rusia, así como otras repúblicas de la ex URSS.[528]

7.169 Los Estados Unidos sostienen que los datos económicos de esa época indican que había escasos motivos para esperar un retroceso económico importante en Asia sudoriental, ni tampoco en las repúblicas de la ex URSS. Antes del inicio de esas crisis cambiarias, la economía de los países del sudeste asiático había experimentado un período de sistemático crecimiento[529] y moderada inflación, con una política macroeconómica bastante disciplinada.[530] La mayoría de las repúblicas de la ex URSS había alcanzado índices de crecimiento positivos en 1996 y 1997.[531] No obstante, a fines de 1997 los mercados de esos países habían sufrido una grave desestabilización, el crecimiento había

[526] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.11.

[527] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 963.

[528] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1997, página 1) (EE.UU. - Prueba documental 74).

[529] *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1996, página 26) (EE.UU. - Prueba documental 74).

[530] *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, diciembre de 1997, página 3) (EE.UU. - Prueba documental 74).

[531] *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1997, página 27) (EE.UU. - Prueba documental 15).

disminuido agudamente, las previsiones de crecimiento se modificaron a la baja y la producción de acero se estaba desplazando hacia otros mercados, especialmente los Estados Unidos.[532]

7.170 Los Estados Unidos alegan que la USITC no citó la disolución de la Unión Soviética como una evolución imprevista de las circunstancias, sino más bien las dificultades sufridas por las repúblicas de la ex URSS después de la disolución. La investigación de la USITC suministró abundantes pruebas de que las perturbaciones financieras en las repúblicas de la ex URSS a partir de 1996 alteraron las pautas de la exportación y el consumo en la región. Si bien la disminución del consumo interno aparente de productos de acero y el aumento de las exportaciones se iniciaron poco después de la disolución de la URSS, la gravedad del desequilibrio entre esas tendencias se agudizó después de 1996. En 1996 la relación entre el consumo interno aparente de acero y las exportaciones de esos países era de 1,37, lo que significa que por cada tonelada de acero consumido esos países exportaban 1,37 toneladas. En 1998 esa relación aumentó a 1,57, y en 1999 se mantenía en un nivel alto de 1,54. La dependencia de la región respecto de las exportaciones se acentuó de modo considerable.[533] En los Estados Unidos las importaciones de productos laminados planos procedentes de Rusia aumentaron de 3,2 millones de toneladas cortas en 1997 a 5,1 millones en 1998; las procedentes de Kazajstán aumentaron de 22.588 toneladas cortas en 1997 a 149.265 en 1998; las procedentes de Lituania aumentaron de 1.560 toneladas cortas en 1997 a 62.930 en 1998.[534] Las importaciones de acero en el mercado estadounidense procedentes de 10 repúblicas de la ex URSS aumentaron 67,3 por ciento sólo entre 1997 y 1998. Las importaciones de acero procedentes de Rusia fueron limitadas después mediante un acuerdo; pero las procedentes de las otras nueve repúblicas de la ex URSS se mantuvieron en un nivel elevado. Las importaciones de acero en el mercado estadounidense, procedentes de esos nueve países, se situaban en el año 2000 en un nivel que excedía al de 1996 en 145,4 por ciento.[535]

7.171 Los Estados Unidos no están de acuerdo en que los únicos datos suministrados por la USITC para relacionar las crisis de Asia y Rusia con el aumento de las importaciones se refirieran a la disminución del consumo en esas regiones. A su juicio, la USITC citó datos sobre el consumo referentes a los países más gravemente afectados de Asia sudoriental, así como datos sobre la producción y el consumo correspondientes a las repúblicas de la ex URSS. En otros lugares del informe de la USITC, ésta citó cuadros que indicaban las importaciones, por países y por productos, respecto de todo el período objeto de investigación.[536] Todos estos datos apoyan el análisis de la USITC. Los Estados Unidos alegan que los reclamantes objetan las conclusiones extraídas por

[532] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[533] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 968, donde se cita el informe de la USITC, OVERVIEW-19 y cuadros OVERVIEW 4-5.

[534] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 969, donde se citan cuadros Dataweb de la USITC (US-49).

[535] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 972, donde se citan cuadro Dataweb de la USITC (US-49) e INV-Y-180 (US-40).

[536] Informe de la USITC, páginas 65 y 66 (CPLPAC), 99 y 100 (barras laminadas en caliente), 107 y 108 (barras acabadas en frío), 115 y 116 (barras de refuerzo), 168-170 (ciertos tubos soldados), 178-180 (ABJH), 213 y 214 (barras de acero inoxidable), 222 y 223 (varillas de acero inoxidable), 259 y 260 (alambre de acero inoxidable, Sr. Koplan), 303-305 (productos planos de acero al carbono y alambre de acero inoxidable y cables de alambre, Sra. Bragg), 309-310 (productos fundidos con estaño, Sra. Miller) y 347 (alambre de acero inoxidable y cables de alambre, Sr. Delaney).

la USITC de esos datos, pero no han aportado ninguna información que indicase la efectiva verosimilitud de sus otras explicaciones: por ejemplo, que hubiera disminuido la producción, o que no hubieran aumentado las importaciones en los Estados Unidos. Los reclamantes, al no haber planteado una explicación plausible distinta, no han logrado acreditar *prima facie* que la demostración de la USITC sobre la prueba documental fuera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[537]

7.172 Con respecto a la alegación del Nueva Zelandia de que la disminución del consumo de acero era sintomática de las dislocaciones sufridas por las respectivas industrias del acero de Asia sudoriental y las repúblicas de la ex URSS como consecuencia de las crisis cambiarias que asolaban la economía de esos países, los Estados Unidos sugieren que esos importantes cambios del consumo indicaban al mismo tiempo una acentuación de las presiones en favor de la exportación de la producción interna que no podía absorber el mercado interno y también un menor consumo de productos importados; esos productos que dejaron de importarse también se desplazaron al mercado mundial del acero.[538] Refiriéndose a los datos utilizados por la USITC en su Segundo Informe Complementario, los Estados Unidos alegan que las cifras indican la gravedad de la dislocación sufrida por esas economías. Aunque el consumo tuvo algún aumento después de la aguda contracción que sufrió en 1998, se mantuvo muy por debajo de sus niveles de 1995-1997.[539]

7.173 Los Estados Unidos observan que los reclamantes han objetado esta interpretación alegando que la marcada disminución del consumo pudo haber sido causada por perturbaciones de la producción, que no dejaron excedentes no consumidos de la producción de acero para su exportación a otros mercados. Sin embargo, los reclamantes no indican prueba alguna en el expediente que apunte a alguna perturbación de esa clase. Además, el argumento de los reclamantes omite considerar que las importaciones efectuadas por esos países también se vieron afectadas por la aguda disminución del consumo. Aunque la producción en los países afectados hubiera disminuido, no dejando excedentes para la exportación -y el expediente no contiene prueba alguna que indique tal cosa- las importaciones que de otro modo se habrían consumido en esos países se habrían desplazado de todos modos al mercado mundial.[540] Las importaciones de productos de acero procedentes de Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia tuvieron un salto de 113,5 por ciento sólo entre 1997 y 1998, y en el año 2000 se situaban todavía 132,8 por ciento por encima de su nivel de 1996.[541]

7.174 Los Estados Unidos alegan que en las repúblicas de la ex URSS se produjo un desnivel cada vez mayor entre la producción y el consumo. El mercado interno de esas repúblicas era incapaz de absorber una parte importante de la producción local. En 1994 la producción de acero era aproximadamente 2,28 veces mayor que el consumo; esta relación alcanzó su nivel máximo en 1998, cuando la producción de acero era 2,58 veces mayor que el consumo. Esto indica que esas industrias sufrían una presión permanente y cada vez más intensa para que buscasen mercados de exportación a

[537] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

[538] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[539] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el informe de la USITC, volumen II, OVERVIEW-7.

[540] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[541] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 962.

fin de colocar este excedente de la producción. Las crisis financieras asiáticas que se iniciaron en 1997 exacerbaron la presión en busca de nuevos mercados de exportación, en cuanto Asia había sido un importante mercado de exportación para el acero producido en la ex URSS. Además, la crisis monetaria de Asia tuvo repercusiones y acentuó las presiones sobre las monedas de las repúblicas de la ex URSS y también frenó el crecimiento.[542]

7.175 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia alega que no incumbe a los reclamantes demostrar la inexistencia de la relación que los Estados Unidos dan por supuesta entre las crisis económicas de Asia y Rusia y el presunto aumento de las importaciones de acero. Tampoco corresponde que los abogados de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales traten de probar a posteriori la exactitud de las premisas. En realidad, correspondía a la USITC demostrar la existencia de esa relación; pero no presentó prueba alguna que la respaldara.[543] Noruega está de acuerdo en que la teoría del desplazamiento, expuesta por los Estados Unidos, no tiene fundamento en parte alguna del informe de la USITC. Aunque los Estados Unidos presentan algunas cifras sobre sus importaciones procedentes de países de la ex URSS, no presentan ninguna sobre desplazamientos y desviaciones a través de Miembros de la OMC.[544]

7.176 Las Comunidades Europeas también controvierten la utilización por los Estados Unidos de nuevos datos que no figuran en el expediente para responder a las deficiencias señaladas en el análisis de la USITC. Tal cosa no sólo es inaceptable, sino que el hecho de tener que apoyarse en datos ajenos al expediente demuestra que la explicación facilitada por la USITC es inadecuada.[545]

La explicación de la USITC

7.177 Las Comunidades Europeas y Suiza alegan que el análisis de la USITC está basado en hechos dispersos e incompletos y que sus resultados son sugerencias vagas y especulaciones. Se presume que hubo una evolución imprevista de las circunstancias "primaria", consistente en graves dislocaciones cambiarias tanto en la ex URSS como en Asia, que provocó en esos países un aumento en gran escala de las exportaciones de acero, o la disminución de su importación, lo cual tuvo por consecuencia un aumento de los volúmenes de acero en el mercado mundial y, supuestamente, causó un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. El efecto que se alega es más bien indirecto. Los efectos indirectos, por ser más complejos, requerirían una explicación más completa. Pero la explicación de la USITC es superficial en grado sumo. La mayor parte de las "pruebas" del supuesto aumento de las exportaciones de esos países provienen de datos referentes a la disminución del consumo de productos de acero en esos mercados. Sin embargo, una disminución del consumo no significa que exista un aumento de las exportaciones. Suiza y las Comunidades Europeas sugieren que, del mismo modo en que sufría perturbaciones la producción interna de las industrias consumidoras de acero, lo mismo pudo ocurrir con la producción de los productores de acero[546]; y las Comunidades Europeas señalan

[542] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, diciembre de 1997, páginas 20 y 30) (EE.UU. - Prueba documental 74).

[543] Segunda declaración oral pronunciada por Nueva Zelandia, párrafo 5.

[544] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 44.

[545] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 80 y 81.

[546] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 23-25; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 67 y 68.

que estas otras hipótesis no están analizadas en parte alguna del Segundo Informe Complementario de la USITC.[547]

7.178 Las Comunidades Europeas y Suiza también alegan que la compleja confluencia de los hechos que supuestamente provocaron un aumento de las importaciones de determinados productos de acero no era nada evidente. Sin embargo, en el informe de la USITC no existe ningún atisbo de explicación de la forma en que tal cosa habría ocurrido, y la explicación de esa supuesta evolución imprevista de las circunstancias en el Segundo Informe Complementario no constituye una explicación fundamentada y suficiente.[548] Las Comunidades Europeas agregan que la USITC no expresó opinión alguna acerca de si esos hechos eran realmente una "evolución imprevista de las circunstancias", como quedó demostrado por la forma en que devolvió esa responsabilidad a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. La USITC declaró expresamente que la evaluación del grado en que las decisiones de los grupos especiales de la OMC sugerían que la "evolución imprevista de las circunstancias" se relaciona con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias respectivas "está en múltiples sentidos fuera de la competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no están comprendidas en su mandato, sino que son responsabilidad del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y los organismos competentes del Poder Ejecutivo". Sin embargo, ni el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales ni otros organismos formularon tampoco una determinación.[549]

7.179 Según las Comunidades Europeas, las explicaciones de la USITC son demasiado vagas para que puedan considerarse explicaciones fundamentadas y suficientes. Por ejemplo, la explicación de la USITC sobre el efecto de la crisis financiera de Rusia figura solamente en un único párrafo de la carta de la USITC. Se remite en notas a pie de página a una reseña de menos de una página y media que figura en el informe de la USITC y que no se relaciona con la crisis financiera de 1996, sino con las perturbaciones derivadas de la disolución de la ex Unión Soviética en 1991. En el informe de la USITC no existe ninguna mención de la crisis financiera, o las "dificultades", de Rusia o la ex Unión Soviética que se mencionan en su Segundo Informe Complementario. Los cuadros del informe de la USITC demuestran graves perturbaciones entre 1991 y 1994 (período en el cual, según se nos dice, la USITC no se basó), pero nada digno de destaque entre 1996 y 1999.[550] Las informaciones referentes a la crisis financiera asiática no son mucho más detalladas ni precisas. Existe menos de una página sobre el tema en el informe de la USITC, y sus datos se refieren al consumo de acero en cinco países en 1998.[551]

7.180 Los Estados Unidos discrepan con los reclamantes en cuando a que la USITC no estableció una vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el consiguiente aumento de las importaciones. La USITC señaló la existencia de ramas de producción orientadas a la exportación; las crisis cambiarias; la disminución del consumo en los países que sufrían esas crisis; y la

[547] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 69.

[548] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 36; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 59.

[549] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 60 y 61.

[550] Véase el volumen II del informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-4, página OVERVIEW-19.

[551] Segunda comunicación escrita de la Comunidades Europeas, párrafos 70 y 71, donde se cita el volumen II del informe de la USITC, figura OVERVIEW-7, página OVERVIEW-18.

perturbación resultante en el mercado mundial del acero causada por esas disminuciones.[552] La USITC también señaló la situación anticíclica del mercado estadounidense cuando se produjeron esas crisis financieras, al conservar su firmeza la demanda de los Estados Unidos al mismo tiempo que otros mercados sufrían contracción o estancamiento, y la persistente valorización del dólar de los Estados Unidos, que daba un especial atractivo al mercado estadounidense para las exportaciones desplazadas.[553] Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han indicado todavía prueba alguna en el expediente de la investigación que contradijera la interpretación de los hechos realizada por la USITC, y menos aún que demostrase que la interpretación de la USITC no fue razonable.[554]

7.181 En opinión de los Estados Unidos, los reclamantes tendrán que hacer alguna vez algo más que alegar que la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias por la USITC fue infundada e insuficiente; tendrán que acreditar de algún modo que lo fue. Los Estados Unidos sostienen que la USITC indicó diversos hechos, mostró que habían sido imprevistos y demostró que provocaron un aumento de las importaciones. La demostración de la USITC fue tanto fundamentada como suficiente. Los reclamantes no han presentado prueba ni argumento alguno que debilite el análisis de la USITC.[555]

7.182 Los reclamantes también alegan que, a pesar que los Estados Unidos impusieron 11 medidas de salvaguardia diferentes sobre numerosos productos, la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC se relaciona con la producción de acero en general y se apoya en una selección de estadísticas que sólo corresponden a ciertos productos de algunos países escogidos y a períodos que no son coherentes. Según los reclamantes, una explicación adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias tendría que haberse basado en el examen de los hechos que provocaron un aumento de las importaciones de cada uno de los productos, conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que se refiere a "un producto"; y la explicación tendría que conducir a las determinaciones respectivas. Según los reclamantes, no se ha establecido ninguna vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y cada uno de los productos sobre los cuales se impusieron medidas de salvaguardia.[556] Nueva Zelandia añade que el análisis de la USITC respecto de la ex Unión Soviética está basado únicamente en datos referentes a la producción de "acero en bruto"[557], y la USITC no explica la relación entre el "acero en bruto" y las diversas categorías de productos abarcadas en su investigación. Del mismo modo, los datos referentes a la crisis financiera asiática en que se apoya la USITC se refieren únicamente al consumo de "productos de acero acabados", y por lo tanto no pueden servir como base para imponer medidas de salvaguardia sobre productos en bruto ni semielaborados.[558]

---

[552] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 2 y 3.

[553] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 3 y 4.

[554] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

[555] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.

[556] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 136-139; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 122-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 124-127; Primera comunicación escrita de China, párrafos 94-96; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.20.

[557] Informe de la USITC. volumen II, cuadro OVERVIEW-3.

[558] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.21.

7.183 Los reclamantes sostienen que no existe ninguna razón que explique por qué la crisis asiática afectó específicamente a los productos de acero sobre los que se impusieron medidas de salvaguardia más que a cualquier otro producto. Según las Comunidades Europeas, la expresión "tal aumento de las importaciones", así como la prescripción general de que las medidas de salvaguardia deben ser medidas de urgencia, supone que debe existir algún motivo especial o extraordinario por el que la evolución imprevista de las circunstancias tiene efectos en el sector o el producto del que se trata. Las Comunidades Europeas, China y Noruega añaden que los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias deben ser suficientemente concretos para dar lugar a una relación de causalidad suficiente (o conexión lógica, como a veces se la denomina) con el aumento de las importaciones.[559] Según Nueva Zelandia, es preciso acreditar una "conexión lógica" o vinculación entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones de los productos a los que se aplica la medida de salvaguardia. Por lo tanto, es ése el grado de especificidad necesario para la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.[560] Según las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia, es preciso demostrar un efecto concreto en el producto (o el sector) respectivo, y no cabe presumirlo simplemente. La firmeza de la economía de los Estados Unidos, por ejemplo, habrá de tener efectos en numerosos sectores de la economía, e incluso causará un aumento de las importaciones de muchos productos.[561] Sin embargo, los Estados Unidos no hicieron absolutamente ninguna tentativa de relacionar la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" con un aumento de las importaciones de los productos concretos a los que se aplica la medida.

7.184 Los Estados Unidos ponen en tela de juicio la forma en que los reclamantes se apoyan en el carácter de medidas de urgencia que tienen las medidas de salvaguardia, sin definir la relación existente entre ese carácter de urgencia y la relación que debe existir entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos discrepan con la aseveración generalizada de las Comunidades Europeas según la cual "debe existir algún motivo especial o extraordinario por el que la evolución imprevista de las circunstancias tiene efectos en el sector o el producto del que se trata". En opinión de los Estados Unidos, ninguna disposición del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni ninguna decisión del Órgano de Apelación ni informe de los grupos especiales en que se evaluaron esos textos, indica que la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones deba ser "especial" o "extraordinaria". En el texto del artículo XIX y en el artículo 2 no figuran los termino "especial" ni "extraordinario". Así, el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias, lisa y llanamente, no exigen la prueba de ninguna relación "especial" ni "extraordinaria" entre una evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que tiene por consecuencia.[562]

7.185 Con respecto a la alegación de que esa evolución imprevista de las circunstancias tiene que relacionarse específicamente con la rama de producción de acero o con productos de acero, los Estados Unidos alegan que la única prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX consiste en que el aumento de las importaciones, en tal cantidad y condiciones tales que causan un daño grave, debe producirse "como consecuencia" del aumento de las importaciones. El texto no exige ningún grado de

[559] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[560] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[561] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[562] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173.

especificidad. Por lo tanto, siempre que el aumento de las importaciones de un producto, en su cantidad, o las condiciones en que se lo importa, sea consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no tiene importancia alguna que esa evolución de los acontecimientos haya tenido otros efectos.[563] El artículo XIX no obliga a las autoridades competentes a establecer un nexo entre cada evolución imprevista de las circunstancias, como una profunda crisis económica, con cada aumento de las importaciones de determinado producto o categoría de productos. En este caso no era preciso establecer un nexo entre los efectos de cada perturbación y cada uno de los productos de acero.[564]

7.186 Según los Estados Unidos, la evolución imprevista de las circunstancias no tiene que afectar necesariamente a un único sector económico. Los Estados Unidos alegan que ninguna disposición del artículo XIX exige que la evolución imprevista de las circunstancias afecte exclusiva ni principalmente a un único sector. A su juicio, una regla según la cual la evolución imprevista de las circunstancias que afectara a múltiples sectores económicos no podría bastar para cumplir el criterio del artículo XIX tendría la consecuencia de que los Miembros dispondrían de mayor flexibilidad para actuar ante perturbaciones económicas limitadas, pero dispondrían de facultades limitadas o nulas para hacer frente a acontecimientos económicos verdaderamente extraordinarios, como la crisis financiera asiática. No puede ser así.[565]

7.187 Los Estados Unidos admiten que, en los hechos, la evolución imprevista de las circunstancias indicada por la USITC tuvo como consecuencia un aumento de la importación, en el mercado de los Estados Unidos, de una gran variedad de productos de acero en tal cantidad y en condiciones tales que causa un daño grave a las respectivas ramas de producción nacionales. Sin embargo, ninguna disposición del artículo XIX exige que la evolución imprevista de las circunstancias sólo dé lugar al aumento de las importaciones de un único producto determinado. Con esa línea de razonamiento, el cambio de la moda que se invocó en el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* no podría haber sido una evolución imprevista de las circunstancias, puesto que la mayor demanda de determinado estilo de sombreros también podía haber intensificado la demanda de determinado estilo de guantes, o de lápices de labios de determinada tonalidad.[566]

7.188 Con respecto al argumento de los reclamantes acerca del acero en bruto y el acero acabado, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no niegan que todos los productos acabados y semiacabados comienzan como productos de acero en bruto, ni tampoco pretenden que los productos de acero acabados provengan de otra cosa que el acero. Según los Estados Unidos, esas objeciones también pasan por alto la constatación de la USITC de que había aumentado la importación de prácticamente todos los productos de acero tras la evolución imprevista de las circunstancias, aunque el aumento correspondiente a determinados productos no se considerara causante de daño. Además, los reclamantes también omiten tomar en consideración la parte del informe de la USITC en que se

[563] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[564] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 938.

[565] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[566] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

distinguen los efectos de esa evolución imprevista de las circunstancias sobre la importación de determinados productos.[567]

7.189 Frente a estas respuestas, Noruega alega que los Estados Unidos no han fundamentado la determinación de que la evolución imprevista de las circunstancias efectivamente provocó aumentos de las importaciones de todos y cada uno de los productos objeto de investigación. En los informes de la USITC las cifras no están desglosadas (respecto de cada uno de los productos, y ni siquiera respecto de los 10 grupos de productos contra los que se dirigen las medidas), y no hay indicación en parte alguna de los informes, ni en las comunicaciones de los Estados Unidos, por ejemplo, de que la "crisis de Rusia" haya provocado un aumento de las importaciones de "productos de acero fundido con estaño". Noruega sostiene que, en realidad, los países de la ex Unión Soviética sólo tienen exportaciones mínimas de "productos de acero fundido con estaño" a los Estados Unidos -ya se trate de exportaciones directas o indirectas- porque sus exportaciones se sitúan en el extremo de la escala que corresponde a los productos en bruto.[568]

7.190 Las Comunidades Europeas alegan que el artículo XIX del GATT de 1994 exige que la evolución imprevista de las circunstancias tenga como consecuencia un aumento de las importaciones del producto al que se ha de imponer una medida de salvaguardia, y esto vale para cada una de las 10 medidas de salvaguardia (u once, como cabe sostener que son). Cada medida de salvaguardia, por lo tanto, requiere la demostración del cumplimiento de los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del producto (o por lo menos del grupo de productos) que la medida abarca. Las Comunidades Europeas sostienen que, evidentemente, la justificación de que ha habido una evolución imprevista de las circunstancias que provocó el aumento de las importaciones de un producto no significa que se cumpla tal prescripción respecto de todos los productos.[569]

7.191 Los Estados Unidos discrepan con la afirmación de los reclamantes según la cual la autoridad competente debe demostrar un efecto especifico de la evolución imprevista de las circunstancias sobre determinadas ramas de producción, requisito que supuestamente deriva de "la expresión 'tal aumento de las importaciones'". Según los Estados Unidos, esa frase no figura en el artículo XIX ni en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que resulta difícil discernir cómo podría utilizarse para justificar una obligación que no estipula ni el artículo XIX ni el Acuerdo sobre Salvaguardias.[570] Desde el punto de vista práctico, los Estados Unidos señalan que la USITC constató que la citada evolución imprevista de las circunstancias no afectaba de manera uniforme a los niveles de importación de todos los productos de acero. Observó específicamente que el incremento súbito de las importaciones de ciertos productos se produjo en un momento avanzado del período objeto de investigación y constató que las perturbaciones de los mercados de Asia y de las repúblicas de la ex URSS podrían haber tenido efectos menores en el aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y de acero para herramientas.[571]

---

[567] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 111.

[568] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 35.

[569] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 50 y 51.

[570] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

[571] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 174, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4, nota 24.

iii) Oportunidad para que las partes interesadas expusieran sus opiniones a la USITC

7.192 Como el análisis de la evolución imprevista de las circunstancias figura en un segundo informe, o informe complementario, las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia alegan que se debió haber consultado a su respecto a las partes interesadas dándoles la oportunidad de formular sus observaciones. Entre esas partes interesadas estaban los importadores, los exportadores y los productores.[572] Como no ocurrió tal cosa, los terceros no tuvieron oportunidad de exponer sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.[573] Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene una obligación general de permitir que las partes interesadas presenten sus opiniones y formulen sus observaciones acerca de las opiniones y las pruebas de las otras partes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.[574]

7.193 En opinión de los Estados Unidos, el propio informe de la USITC muestra que las condiciones imprevistas acreditadas en su Segundo Informe Complementario daban fundamento a sus determinaciones sobre existencia de daño. La USITC, durante su investigación, procuró específicamente informaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias incluyendo preguntas especiales en sus diversos cuestionarios y pidiendo directamente a las partes que se refirieran a la cuestión en sus comunicaciones escritas.[575] La USITC investigó las condiciones, y las partes se refirieron a ellas en escritos y en declaraciones formuladas en las audiencias de la USITC. La sección "panorama general" del informe de la USITC se refirió a cada una de las condiciones.[576] La agitación de los mercados financieros fue señalada específicamente como una condición que afectaba a la competencia en el mercado interno.[577] En consecuencia, la alegación de que los terceros

[572] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178.

[573] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178; Primera comunicación escrita de China, párrafo 125; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.30; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 166.

[574] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[575] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el Cuestionario para los Compradores, pregunta I-6 (US-43); el Cuestionario para los Importadores, en la pregunta I-6 (US-42); y el Cuestionario para los Productores Nacionales, página I-7 (US-41). Transcripción: páginas 326 y 327 (Presidente Koplan) (US-44); página 343 (Sra. Hillman) (US-45); página 1445 (Vicepresidenta Okun) (US-46); y página 2626 (Vicepresidenta Okun) (US-47).

[576] Informe de la USITC, páginas OVERVIEW 17-18 (crisis financiera asiática); OVERVIEW 18-19 (países de la ex URSS); OVERVIEW 57-60 (tipos de cambio); y OVERVIEW 25-27 (mercado del acero de los Estados Unidos). El persistente crecimiento de la demanda se analizó en las secciones referentes a cada producción.

[577] Informe de la USITC, páginas 56 a 58. El grado de la posibilidad de sustitución, entre moderado y alto, que facilitó el desplazamiento de las exportaciones de productos de acero de otros mercados al de los Estados Unidos, también se analizó en las secciones referentes a cada producción: informe de la USITC, páginas 58 (CPLPAC), 308 (productos estañados), 96 (barras laminadas en caliente), 105 (barras acabadas en frío), 112 (barras de refuerzo), 158 (ciertos tubos soldados), 171 (ABJH), 210 (barras de acero inoxidable) y 219 (varillas de acero inoxidable).

no tuvieron oportunidad para presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias, en violación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es flagrantemente inexacta.[578] La USITC dio aviso público de la iniciación de su investigación sobre el acero e invitó públicamente a formular observaciones y sugerencias sobre el contenido de sus cuestionarios. Aceptó comunicaciones escritas previas a las audiencias sin límite de extensión, y en varias de esas comunicaciones escritas iniciales se analizó la evolución imprevista de las circunstancias. El informe interno previo a la audiencia de la USITC incluía información sobre la crisis económica asiática, y las persistentes dificultades de las repúblicas de la ex URSS después de la disolución de ésta, y la valorización del dólar estadounidense. La USITC celebró una serie de audiencias públicas en que varios miembros de la Comisión pidieron directamente que las partes formularan sus observaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias.[579]

7.194 Las Comunidades Europeas ponen en tela de juicio la afirmación de los Estados Unidos de que dieron oportunidad adecuada para que los interesados formularan sus observaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias, en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según las Comunidades Europeas, la referencia que hacen los Estados Unidos a los cuestionarios y a los informes internos sobre los cuales las partes interesadas pudieron formular sus observaciones no basta para dar fundamento a su alegación, ya que los Estados Unidos sólo pudieron indicar un único documento interno de la USITC que, una vez examinado, no permitía afirmar que se hubiera dado a las partes interesadas la oportunidad de responder.[580]

7.195 Según los Estados Unidos, la posición de las Comunidades Europeas es incorrecta en cuanto parecen creer que el párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente a enumerar de forma explicita las cuestiones en examen y a pedir a las partes interesadas que expongan sus opiniones sobre cada una de ellas. No existe fundamento para esta pretensión en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación efectivamente ha definido la obligación de la autoridad competente estableciendo que está limitada a dar a las partes interesadas "la oportunidad" de presentar pruebas y formular observaciones sobre las pruebas presentadas por las otras partes.[581] Los Estados Unidos reiteran que la USITC cumplió muy holgadamente esta obligación al dar a las partes múltiples oportunidades para presentar pruebas, argumentos y observaciones, y procurar activamente sus aportaciones. Los Estados Unidos también alegan que la sugerencia de la Comunidades Europeas, según la cual la autoridad competente tiene la responsabilidad de entregar un proyecto de su propio dictamen para que las partes interesadas formulen sus observaciones, se refiere a una obligación que no es posible extrapolar del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias.[582]

iv) Oportunidad de la explicación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias"

7.196 Los reclamantes también alegan que, como el hecho de la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse antes de imponer medidas de salvaguardia, el informe publicado por

[578] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954.

[579] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[580] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 82-87.

[581] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

[582] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

las autoridades competentes debe contener una "constatación" o "conclusión fundamentada" sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". El informe de la USITC no se refiere a ninguna "evolución imprevista de las circunstancias". En lugar de ello, la USITC presentó el 9 de febrero de 2002 un Segundo Informe Complementario, basado en una solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de que indicara la evolución imprevista de las circunstancias correspondiente a cada determinación positiva.[583] Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la explicación de la USITC se realizó a posteriori y carece de relación con el aumento de las importaciones durante el período objeto de investigación. A su juicio, la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC es posterior a las constataciones sobre aumento de las importaciones y existencia de daño grave y está divorciada de ellas, lo que es contrario a las prescripciones que contiene el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.[584]

7.197 Los Estados Unidos alegan, en cambio, que la circunstancia de que la USITC formulara el Informe Complementario después de terminar su análisis de todas las importaciones no convierte el Informe Complementario en "un análisis a posteriori". La USITC formuló su respuesta antes de la decisión de aplicar las medidas de salvaguardia, lo cual cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar la medida "solo ... si dicho Miembro ha determinado" que el aumento de las importaciones de un producto causa un daño grave.[585] Los Estados Unidos sostienen que la "determinación", a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es la conclusión jurídica de las autoridades competentes acerca de si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave. La determinación de los Estados Unidos en ese sentido se formuló el 22 de octubre de 2001.[586]

7.198 Frente a esta respuesta, China señala que la formulación de diversos informes a lo largo de un período de tiempo plantea algunos problemas cuando el informe inicial sirve de base para la determinación de la existencia de daño grave y se presenta información pertinente adicional en un informe complementario, en particular, respecto de la evolución imprevista de las circunstancias. China se pregunta si la USITC pudo tener en cuenta la información adicional en su informe para la determinación sobre existencia de daño. En caso afirmativo, ¿cómo se concilia ese hecho con la circunstancia de que no exista en el informe de la USITC ninguna observación sobre la evolución imprevista de las circunstancias, y haya sido preciso esperar que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales lo pidiera específicamente para que la USITC diera explicaciones sobre esa evolución? A juicio de China, el Informe Complementario no puede subsanar los defectos que se encuentran en el informe de la USITC.[587]

---

[583] Primera comunicación escrita de la Comunidades Europeas, párrafos 124 y 125, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, anexo I, páginas 1 a 4, Prueba documental CC-7; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 110-112.

[584] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 131; Primera comunicación escrita de China, párrafo 91; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 118; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 119.

[585] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 951.

[586] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[587] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 31.

7.199 Los Estados Unidos responden señalando que los reclamantes no han intentado explicar por qué la forma y la estructura del Informe no son el tipo de detalles internos específicamente librados a la autoridad competente.[588] Además, los reclamantes desconocen el hecho de que la USITC calificó específicamente la evolución de las circunstancias como imprevista, citó pruebas acerca de las previsiones de los negociadores al asumir los compromisos de la Ronda Uruguay, e invocó las expectativas de los analistas profesionales para demostrar la medida en que tales hechos fueron imprevistos, incluso cuando ya se estaban desarrollando.[589]

D. "UN PRODUCTO"

1. Orden de identificación del producto importado y de la rama de producción nacional

7.200 Las Comunidades Europeas y China alegan que el método de la USITC, de basar sus determinaciones en grupos arbitrarios y cambiantes de productos sin haber identificado antes productos importados concretos, está fundamentalmente viciado y es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[590] Los Estados Unidos alegan, como defensa, que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna prescripción que obligue a identificar desde el principio un producto importado concreto.[591]

7.201 Las Comunidades Europeas, Corea, China, Suiza y Noruega alegan que la primera obligación en una investigación en materia de salvaguardias, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, consiste en identificar un producto importado concreto. Ese acto es anterior a la definición de la "rama de producción nacional que produce un producto similar o directamente competidor".[592] Nueva Zelandia alega que el proceso para determinar la "rama de producción nacional" pertinente debe centrarse desde el principio en el producto que se alega que se está importando en cantidades mayores. Esto requiere una definición inicial de ese producto importado.[593]

7.202 Corea alega que, no existiendo tal análisis, la rama de producción nacional solicitante determinaría el alcance del producto similar, lo que evidentemente trastocaría los requisitos jurídicos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[594] Del mismo modo, Noruega sostiene que si no se define adecuadamente el producto importado no puede existir un "producto similar" y, de ese modo, no puede haber definición de la rama de producción nacional. Definir en primer lugar la rama de

---

[588] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

[589] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 110.

[590] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 181; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 171.

[591] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 97 y 101.

[592] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 179 y 185, respuesta escrita de China a la pregunta 35 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 19; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 168 y 176; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 164 y 171.

[593] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.32.

[594] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 22.

producción nacional significa "poner todo el sistema patas arriba" y es evidentemente inadmisible con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.[595]

7.203 Según el Japón, en cambio, no importa el orden en que se definan el producto importado y el producto similar siempre que se definan debidamente el alcance del producto nacional similar y, a su vez, la rama de producción nacional. El Japón y el Brasil sostienen que la discusión sobre el orden disimula el verdadero problema de la forma correcta de clasificar los productos, tanto los similares como los importados para asegurar que existe una relación de "similitud" entre los productos importados y los nacionales, tomados individualmente, al definir la rama de producción nacional. El Japón entiende que existe orientación sobre la forma en que corresponde clasificar los productos en lo que respecta al producto similar, sobre lo cual se cuenta con un gran acervo de jurisprudencia.[596]

7.204 Los Estados Unidos sostienen que, aunque la USITC parte del universo formado por los productos importados que se indican en la solicitud, la USITC sólo está obligada a definir o identificar el producto nacional o los productos nacionales que son similares o directamente competidores del artículo o los artículos importados que figuran en la petición o solicitud. No está obligada a examinar si corresponde o no subdividir (o combinar) los artículos importados que se indican en la solicitud en subgrupos pertinentes antes de identificar los productos nacionales similares.[597]

7.205 Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de los reclamantes parecen basarse en la idea de que las definiciones del producto similar se realizan antes de obtenerse las pruebas. Sin embargo, la USITC no determina anticipadamente su definición del producto similar. En el presente caso, la USITC inició correctamente su análisis sobre los productos similares a partir de los productos objeto de esta investigación, que incluían un conjunto de productos de acero; y, después de examinar los factores apropiados según el contexto y las circunstancias de esta investigación, formuló sus definiciones sobre los productos similares. Contrariamente a lo que alegan los reclamantes, la USITC no estaba obligada a empezar por ningún producto similar previamente definido, determinado en otras investigaciones conforme a diferentes normas y sobre la base de los expedientes de los asuntos en que fueron definidos.[598]

7.206 Los Estados Unidos también responden que, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, sería admisible que las autoridades competentes determinen en primer lugar las ramas de producción nacionales (el producto nacional) que han sufrido el daño y seguidamente, en segundo lugar, determinen los productos importados concretos de los que se considera que han causado el daño. El párrafo 2 a) del artículo 4 indica lo que deben hacer las autoridades competentes antes de llegar a una determinación; esa norma no las obliga a cumplir esas tareas en ningún orden determinado. Los Estados Unidos sostienen que, de cualquier modo, la USITC no identificó en primer lugar las ramas de producción nacionales. En primer lugar examinó las mercancías objeto de investigación, determinó los productos de acero nacionales idénticos, clasificó esos productos nacionales en

[595] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 52.

[596] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[597] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

[598] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

productos similares separados, y clasificó los productos importados en las mismas categorías.[599] Después de definir sus productos nacionales similares, la USITC identificó los productos importados objeto de investigación (es decir, "ese producto" o "el producto importado concreto") que correspondían o se equiparaban con cada una de las definiciones de productos similares, para llevar a cabo cada uno de sus análisis sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación de causalidad.[600]

7.207 Las Comunidades Europeas responden que no es posible conciliar el método de los Estados Unidos con el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que distingue explícitamente entre "un producto", o "ese producto", y los "productos similares o directamente competidores" producidos por la rama de producción nacional. La expresión "producto", referida al importado, se utiliza en cada una de las condiciones estipuladas por el párrafo 1 del artículo 2 ("un producto" o "ese producto"). Contextualmente, la diferencia entre estos dos conceptos queda corroborada también por el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que precisa la definición de la "rama de producción nacional" aclarando que esa definición sólo es pertinente "para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño". El párrafo 2 a) del mismo artículo supone, entonces, una determinación del "aumento de las importaciones" antes de que pueda analizarse si han causado o amenazan causar un daño grave, y el apartado b) de la misma disposición contiene la expresión "producto de que se trate". Por último el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también se refiere al "producto importado" contra el cual puede imponerse una medida.[601]

7.208 Corea sostiene que la falta de una prescripción específica sobre la forma en que debe efectuarse el análisis del producto importado no es determinante. Los propios términos del Acuerdo sobre Salvaguardias precisan muy claramente que lo que debe identificarse es "ese producto importado" o, en el caso del artículo XIX del GATT de 1994, un "producto o productos determinados".[602] El párrafo 2 del artículo 2 se refiere al "producto importado" (en inglés: "*a product being imported*") contra el cual puede imponerse una medida. El Acuerdo pone de manifiesto que, aunque no existe ninguna limitación al alcance de los productos objeto de investigación, en cada caso "ese producto" debe identificarse y analizarse en la investigación; de lo contrario no habría fundamento para imponer una medida respecto de ese producto.[603]

7.209 Los Estados Unidos contraponen el argumento de que parece haber cierta coincidencia en que el problema no consiste en el orden del análisis que se emplea en la metodología general de la USITC (es decir, en que se comience por identificar el producto nacional similar o los productos importados), sino en determinar si algunas definiciones de productos de esta investigación, en particular, fueron o no demasiado amplias.[604] La forma en que la USITC dirige su atención al producto nacional y no al importado a los efectos de su análisis sobre si existe un único producto similar o hay productos

[599] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[600] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 145 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[601] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 113.

[602] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 21.

[603] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 22.

[604] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

similares múltiples se ajusta plenamente al objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Éste dispone un análisis de la situación de la rama de producción nacional (es decir, el examen acerca de si los productores nacionales del producto similar experimentan o no un daño grave) para protegerla si es necesario, aunque temporalmente, contra el aumento de las importaciones. Teniendo en cuenta el objeto del Acuerdo, resulta totalmente razonable que se examinen los productos nacionales para verificar la composición y el alcance de los productos similares pertinentes. Al fin y al cabo, según alegan los Estados Unidos, si el objetivo es una identificación precisa del producto nacional similar para poder definir la rama de producción nacional pertinente con el fin de "asegurar que únicamente los productores nacionales que sufren un daño grave obtengan un respiro que facilite el reajuste"[605], la lógica impone que el análisis empiece por el examen de los productos nacionales y no de los importados. El análisis en materia de salvaguardias apunta a la situación de la rama de producción nacional y su reacción a los estímulos. La naturaleza de las ramas de producción extranjeras exportadoras no facilitaría lógicamente ese análisis indispensable.[606]

7.210 Los Estados Unidos añaden que cualquier análisis sobre el producto similar debe basarse en un expediente de pruebas. Subdividir los productos importados en diversos grupos antes de la obtención de cualquier prueba como parte de la investigación, conforme a lo que propugnan algunos reclamantes, pondría en tela de juicio el fundamento mismo de cualquier constatación que resultase. En cambio, la USITC no determinó anticipadamente sus definiciones de los productos similares, sino que en primer lugar reúne pruebas, y sólo entonces pasa a un análisis utilizando los factores apropiados para su investigación, y una determinación del producto similar basada en las circunstancias de cada caso particular. Este método asegura que, del mismo modo que en otras cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, las definiciones de los productos similares estén en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.[607]

7.211 Según los Estados Unidos, obligar a una autoridad competente a delimitar la clasificación de los productos similares pertinentes sobre la base exclusiva de los productos importados indicados en una petición o solicitud de investigación plantea diversos problemas, y no es el menor de ellos que no exista tal obligación en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La imposición de tal exigencia también podría paralizar a la autoridad competente en formas que resultarían perjudiciales para su investigación y, en consecuencia, probablemente resultara perniciosa también para las conclusiones a que llegara en última instancia. El propio alcance mundial del procedimiento en materia de salvaguardias significa que una investigación habrá de involucrar a menudo muchos productos de numerosos países, y los originarios de cada uno de ellos pueden variar considerablemente. En consecuencia, si la autoridad competente orienta su investigación por los productos importados y no por los nacionales, resulta mucho menos probable que se obtenga una información útil para definir los productos nacionales similares y las ramas de producción nacionales pertinentes.[608]

[605] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[606] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.

[607] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 49.

[608] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 50.

2. Definición e identificación del "producto importado"

a) Especificidad del producto importado

7.212 Las Comunidades Europeas, Suiza, Noruega y el Brasil recuerdan que el Órgano de Apelación precisó en *Estados Unidos - Cordero* que "una medida de salvaguardia se aplica a un 'producto' concreto, a saber, el producto importado"; y que es importante la definición correcta de ese "producto concreto" para asegurar que la medida de salvaguardia sólo se imponga "si el producto concreto ('ese producto') surte los efectos indicados sobre la 'rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores'".[609, 610]

7.213 Según las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega, este concepto de "producto concreto" es diferente y más reducido que el concepto de "producto similar o directamente competidor", que alude a los productos nacionales que se comparan con los importados.[611] Esta prescripción ya figuraba en el artículo XIX del GATT de 1947, que se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados".[612] El requisito de especificidad supone que cada producto se identifique y se trate por separado en lo que respecta al aumento de las importaciones y la relación de causalidad.[613] Impide que las autoridades investigadoras agrupen dos o más productos importados a los efectos del aumento de las importaciones, el análisis de la causalidad y el momento de imposición de las medidas de salvaguardia, aunque pueden determinar un aumento de las importaciones y el efecto causante de daño respecto de uno solo de los productos.[614]

7.214 Según los Estados Unidos, los reclamantes no presentan respaldo alguno para su alegación según la cual "este concepto de 'producto concreto' es diferente y más reducido que el concepto de 'producto similar o directamente competidor', que alude a los productos nacionales que se comparan con los importados".[615] Además, su fundamento para definir en primer lugar "productos importados concretos" consiste en obligar a las autoridades a examinar si esas importaciones han aumentado, como un "filtro" anterior a la realización del análisis sobre el producto similar. La metodología que proponen los reclamantes carecen de todo fundamento en el Acuerdo. Además, resulta irónico que los reclamantes, que habían aducido en forma inexacta que la USITC definía los productos similares con el fin de alcanzar el resultado que deseaba, estén planteando en realidad que la USITC debió haber

---

[609] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

[610] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 87; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 170; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 175.

[611] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 185; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 171.

[612] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 186; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 171 y 172.

[613] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 186 y 188.

[614] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 186; respuesta escrita de China a la pregunta 35 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 176 y 177; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 171 y 172.

[615] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 184 y 185.

aplicado un criterio orientado a determinados resultados antes de definir el producto nacional similar.[616]

7.215 Las Comunidades Europeas alegan también que el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé claramente que las investigaciones en materia de salvaguardias se efectúen respecto de un único producto determinado: "un producto", y no un grupo de productos diferentes ni un grupo de subproductos escogidos.[617] El Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado a la luz de su objeto y fin, que consiste en asegurar que no se atribuya indebidamente el daño grave a un producto importado, prohíbe una definición del producto importado que por su "amplitud" dé lugar a que se impute indebidamente un daño a un producto cuya importación no ha aumentado.[618]

7.216 Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece parámetro alguno para la definición de "ese producto".[619] El supuesto requisito que invocan los reclamantes, de subdividir o identificar por separado productos importados antes de definir los productos nacionales similares, carece de todo apoyo en el Acuerdo. Los reclamantes aducen que existe respaldo para ese requisito y esas definiciones estrechas imputando al Acuerdo interpretaciones que no autorizan su texto ni su propósito.[620] La definición del término "producto" que dan los diccionarios confirma que su significado es bastante flexible y depende del contexto en que se emplee. Puede aplicarse a determinado artículo vendido, a un grupo de artículos o a una categoría de ellos. En casi todas las situaciones en que determinado objeto puede calificarse como "producto" es posible encontrar otro "producto" más general, del que el primero forma parte, y también un subconjunto de ese producto que, a su vez, puede calificarse igualmente como "producto".[621, 622]

7.217 Los Estados Unidos añaden que los reclamantes se equivocan al apoyarse en las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* para sostener que la USITC estaba obligada a definir "productos importados concretos". El Órgano de Apelación rechazó la imposición de una medida de salvaguardia sobre un artículo importado, la carne de cordero, por los efectos perjudiciales que ese artículo importado tenía para los productores nacionales de otro producto nacional totalmente diferente (los corderos en pie) que no había sido definido como producto similar.[623] Esta declaración se refiere al proceso por el cual se define una rama de producción

---

[616] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 100 y 101.

[617] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 90.

[618] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[619] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[620] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

[621] Por ejemplo, según el contexto respectivo, puede considerarse un "producto" cada uno de los siguientes: un bolígrafo azul retráctil descartable; el conjunto de todos los bolígrafos azules descartables; el conjunto de todos los bolígrafos descartables; el conjunto de todos los bolígrafos; el conjunto de todos los instrumentos para escribir descartables; y el conjunto de todos los instrumentos para escribir.

[622] Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 19 y 21 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[623] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

nacional consistente en los productores de productos similares o directamente competidores, y no a la clasificación de los productos importados en categorías antes de definir los productos nacionales similares, como alegan los reclamantes.[624] Además, en el párrafo que sigue a esa constatación, el Órgano de Apelación declara explícitamente que "lo primero que debe hacerse ... es determinar qué productos son 'similares' al producto importado o 'directamente competidores' con él"; es decir, lo primero es definir el producto nacional similar.[625, 626]

7.218 Las Comunidades Europeas y China responden que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* permite deducir que las importaciones tienen que identificarse antes que el producto nacional similar.[627] Según las Comunidades Europeas, también puede extraerse del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tal como lo aclaró el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Cordero*, que el conjunto de artículos de producción nacional no puede contener productos que ni siquiera son similares ni directamente competidores entre sí.[628] Los Estados Unidos parecen sugerir que, si el producto importado se hubiera definido como carne de cordero y corderos en pie, la determinación del producto similar y de la rama de producción nacional habría sido diferente: el producto similar y el importado habrían sido carne de cordero y cordero en pie, porque el cordero en pie es un producto que sirve de insumo para la carne de cordero. Sin embargo, el criterio adoptado por los Estados Unidos rompe lo que el Órgano de Apelación ha llamado la continuidad lógica establecida por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[629] El Brasil alega que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* aclaró que un producto importado no puede ser similar a más de un producto nacional. Respecto de cada producto importado existe un único producto nacional similar.[630]

7.219 Los Estados Unidos rechazan el argumento de que el artículo XIX y las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias obligan a las autoridades nacionales a analizar las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 en un orden determinado.[631] Determinadas partes del análisis tienen, efectivamente, un orden lógico; pero el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone al análisis determinado orden. Si se cumplen las condiciones del párrafo 1 del artículo 2, resulta indiferente que las autoridades competentes hayan constatado en primer lugar el aumento de las importaciones o la existencia de daño grave. Lo único que se exige es que se cumpla cada una de las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos están de acuerdo en que el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias contemplan un orden cronológico en la evolución de un aumento de las importaciones que cumpla las exigencias del artículo XIX: una obligación o concesión arancelaria, seguida por una evolución imprevista de las circunstancias, a continuación un aumento de las importaciones y, por último, un daño grave. Pero esto no impone a las autoridades

[624] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

[625] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 87, 92 y 94, nota 55.

[626] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 97.

[627] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 45.

[628] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 134 y 137.

[629] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 139 y 140.

[630] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 10.

[631] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 36-39.

competentes la obligación de seguir ese orden cronológico en la organización de su análisis. Existen, desde luego, determinadas etapas iniciales lógicas del análisis. El producto nacional similar tiene que identificarse antes de determinar si la rama de producción nacional que produce el producto similar ha sufrido o no un daño grave, y tanto el producto nacional similar como el producto importado tienen que definirse antes de determinar si las importaciones han aumentado en relación con la producción nacional. En cambio, no existe ningún requisito en el Acuerdo sobre Salvaguardias por el cual deba definirse el producto importado antes que el producto nacional similar, o deba determinarse la evolución imprevista de las circunstancias antes de establecer si las importaciones han aumentado. Siempre que las autoridades competentes hayan efectuado todas las constataciones necesarias, poco importa el orden en que se las realice. El hecho de no haber seguido el orden de las constataciones que propugnan la Comunidades Europeas y Suiza no acredita *prima facie* una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias.[632]

7.220 Según los reclamantes, es exacto que el orden en que se efectúen las constataciones no siempre es importante. Pero ciertas constataciones no pueden realizarse adecuadamente cuando faltan otras constataciones necesarias. Así, por ejemplo, no puede considerarse que un producto es similar a algo que todavía no ha sido definido. Los reclamantes sostienen que los Estados Unidos admiten haber realizado ese análisis en orden inverso y, por lo tanto, haberlo hecho incorrectamente.[633]

7.221 Corea plantea que, con la definición adoptada por los Estados Unidos en este asunto, si el producto importado consiste en CPLPAC, el producto nacional similar es CPLPAC, que está formado por desbastes, acero laminado en caliente y en frío, acero resistente a la corrosión y chapas. Suponiendo, a efecto de argumentación, que CPLPAC constituya un producto similar separado, si la rama de producción optara por limitar su solicitud de medidas de salvaguardia únicamente a las importaciones de desbastes, se plantearía la cuestión de si el producto nacional similar seguiría siendo CPLPAC o consistiría en los desbastes. Según el análisis que los Estados Unidos de *Estados Unidos - Cordero* y su método de equiparación[634], si los desbastes fueran el único producto importado, el producto similar consistiría solamente en los desbastes. En cambio, Corea adopta la posición de que, si los Estados Unidos están en lo cierto al afirmar que los desbastes no son más que una parte de un producto similar más amplio, entonces la circunstancia de que la solicitud se formule únicamente contra los desbastes no altera la naturaleza del producto similar. En otras palabras: el producto similar para las importaciones consistentes exclusivamente en desbastes seguiría siendo CPLPAC. Cada producto importado debe ser "similar" a cada producto nacional. La mera superposición parcial entre los productos importados (desbastes, acero laminado en caliente y en frío, etc.) y los productos similares (desbastes, acero laminado en caliente y en frío, etc.) no basta para constatar la existencia de un único producto similar. Corea sostiene que esto representa su discrepancia fundamental con la posición de los Estados Unidos.[635]

7.222 Las Comunidades Europeas reiteran que, según el párrafo 1 del artículo 2, la determinación acerca de si "un producto" cumple o no determinadas condiciones no puede efectuarse sin determinar

[632] Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[633] Segunda Declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de revisión", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 28.

[634] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 25-33.

[635] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

"ese producto". En consecuencia, aunque los Miembros de la OMC no están obligados a reglamentar el alcance de las reclamaciones o solicitudes destinadas a que se inicie una investigación en materia de salvaguardias, deben asegurar que sus autoridades competentes identifiquen el producto importado respectivo a los efectos de la determinación. Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no lo han hecho.[636]

7.223 El Brasil considera que la posición de los Estados Unidos acerca de si las investigaciones y las medidas se aplican a un único producto importado, o es posible agrupar múltiples productos en una única investigación de productos importados, es confusa y confunde. Por un lado, los Estados Unidos parecen dar por supuesto que es posible agrupar juntos múltiples productos importados en una única investigación siempre que la rama de producción nacional esté definida incluyendo a los productores que producen productos similares que tienen la misma extensión que los múltiples productos importados.[637] Por otro lado, los Estados Unidos señalan que "la USITC identifica los productos importados objeto de investigación (o el producto importado concreto) que corresponden o se equiparan con cada una de sus definiciones de productos similares, para llevar a cabo cada uno de sus análisis acerca de si el aumento de las importaciones del producto ha causado daño grave a los productores nacionales del producto similar".[638] De este modo, los Estados Unidos parecen admitir que las autoridades no pueden agrupar múltiples productos importados e investigar si su importación ha aumentado y ha causado un daño grave a la rama de producción nacional consistente en productores de múltiples productos similares, que han sido agrupados juntos de la misma manera. Según el Brasil, tienen que existir investigaciones y determinaciones separadas respecto de cada uno de los productos importados y el correspondiente producto nacional similar.[639] Como un producto importado tiene que corresponder a un producto nacional similar a él, los criterios sobre los productos similares utilizados para definir los productos nacionales tienen que aplicarse también al producto importado.[640]

7.224 Según Nueva Zelandia, la posición de los Estados Unidos es que deben tomar las importaciones tal como se presentan en la solicitud. Esto, desde luego, desconoce el hecho de que, en realidad, la USITC efectivamente agrupó los productos importados en forma diferente de la que figuraba en la solicitud. Sin embargo, los Estados Unidos también interpretan indebidamente la índole de la obligación que establece el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la necesidad de cierto grado de especificidad del producto importado para que pueda realizarse cualquier determinación coherente del producto "similar".[641] El termino empleado es "producto", y no la forma plural "productos", por lo que existe desde el principio un supuesto de especificidad del producto. Esta conclusión queda reforzada tanto por el contexto como por el objeto y fin del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al igual que una medida de salvaguardia puede imponerse únicamente cuando la rama de producción nacional que sufre un daño grave produce un producto "similar[] o directamente competidor[]", el producto importado al que se impone la medida de salvaguardia debe

[636] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 99.

[637] Véanse, a este respecto, los argumentos de los Estados Unidos que figuran en el párrafo 7.231.

[638] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[639] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 6-8.

[640] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 9.

[641] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.49.

ser "similar[] [al producto nacional] o directamente competidor[]" con él. Sólo tales productos son competidores y sólo el daño causado por un aumento de importaciones competidoras podría ser objeto de una medida de salvaguardia.[642]Aunque los Estados Unidos procuran negar que exista cualquier requisito de demostrar la similitud entre los productos agrupados, la USITC, en realidad, se esforzó por mostrar cierto grado de similitud entre ellos.[643] Las Comunidades Europeas también alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no autoriza determinaciones (ni la obtención de datos) sobre la base de "tipos" o "categorías" de productos en lugar de un producto importado concreto. Si el Acuerdo sobre Salvaguardias permitiera, como aducen los Estados Unidos, determinaciones basadas en "tipos de productos" (entre los cuales la USITC no ve "líneas divisorias claras") sin separar productos importados concretos que ni siquiera son similares o directamente competidores, el Acuerdo también permitiría una determinación referente a camisetas y televisores. En conclusión, es posible incluir en un mismo procedimiento de investigación diferentes productos, siempre que en la investigación se reúnan datos y se presenten pruebas referentes a "ese producto" y "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores", permitiendo de ese modo que la autoridad investigadora efectúe una determinación correcta.[644]

b) Propósito de la identificación concreta de los productos importados

7.225 El Japón y Corea consideran que los productos importados no deben tener necesariamente un alcance más estrecho que los productos similares.[645] Los límites del producto importado deben ofrecer un fundamento razonable para realizar un análisis y una comparación válidos de su similitud (o su carácter directamente competidor, en su caso) con el producto nacional similar. A juicio del Brasil[646], el agrupamiento de productos, ya sea en los importados o en los nacionales, debe permitir también un análisis de la dinámica de la competencia en el mercado, de modo que permita determinar si las importaciones son o no realmente la causa del daño atribuido a la rama de producción. Si esos productos se definen con excesiva amplitud agrupándolos sin que exista similitud entre ellos, no es posible establecer la relación competitiva entre los productos importados y los nacionales, tomados individualmente, y de ello resulta una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Brasil sostiene que es difícil advertir cómo podría efectuarse debidamente la determinación sobre la existencia de daño y la relación causal respecto de múltiples productos importados y múltiples ramas de producción nacionales que producen productos similares a los importados.[647]

7.226 El Japón sostiene, además, que si se asegura que los productos importados y los nacionales tengan la adecuada relación de competencia, esos límites de los productos importados quedan más reducidos después para cumplir los criterios del "producto similar": las propiedades físicas, el uso

[642] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.50 y 3.51.

[643] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.55.

[644] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[645] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 33 formulada por la Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Corea a la misma pregunta.

[646] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[647] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 137 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

final, la percepción del consumidor y la clasificación arancelaria. De este modo, la cuestión del "producto similar" se relaciona con la discusión sobre "un producto".[648]

7.227 Noruega alega que el producto tiene que estar definido suficientemente para permitir una evaluación adecuada de todas las condiciones estipuladas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias respecto de todos y cada uno de los productos. Los cuatro criterios elaborados por el Órgano de Apelación para determinar la similitud (las características físicas, los usos finales, las preferencias del consumidor y la clasificación aduanera) pueden tomarse como punto de partida para definir el producto importado; pero tienen que aplicarse de modo aún más estricto que para la determinación de lo que constituye el "producto similar". El agrupamiento de diferentes productos no está permitido, porque frustraría los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2. Noruega sostiene también que el concepto de "similitud" es ajeno a esta cuestión, ya que constituye el segundo criterio para identificar la rama de producción nacional, y no el criterio que permite especificar el producto importado.[649] Aunque dos productos distintos que se escojan sean "similares", no está permitido agruparlos a los efectos de definir un producto importado separado.[650]

7.228 Corea también sostiene que es lógica la necesidad que el producto se defina suficientemente para que sea posible la evaluación requerida acerca de las condiciones especificadas en el párrafo 2 del artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es evidente que "ese" producto y el producto "similar" están intrínsecamente vinculados en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Según Corea, el análisis de las condiciones estipuladas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 debe revelar la debida relación entre cada producto, el importado y el similar, de modo que el análisis sobre la existencia de daño grave y la relación causal sea significativo y cumpla lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si cada producto importado y cada producto similar es distinto de los demás productos investigados, un análisis que no tenga en cuenta esa distinción no puede considerarse suficiente.[651, 652]

7.229 Suiza añade que, además de no cumplir el requisito de constituir "un producto", los grupos de diferentes productos (importados) tampoco pueden compararse con un producto "similar o directamente competidor", porque cada producto únicamente puede ser "similar[] [a otro producto] o directamente competidor[]" con él. Si la importación de cada uno de esos diferentes productos ha aumentado en tal cantidad que causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional, entonces hace falta una investigación para cada uno de los diferentes productos.[653]

---

[648] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 8.

[649] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 176.

[650] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[651] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90 (los insumos y el producto final deben ser "similares").

[652] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 23.

[653] Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

c) Agrupamiento de productos.

7.230 China afirma que la USITC no está autorizada a agrupar productos nacionales similares y utilizar después esos grupos como productos importados a los efectos de la determinación sobre el aumento de las importaciones. Al proceder así, la USITC utiliza los "efectos de agrupamiento" para incorporar productos respecto de los cuales no se cumplen los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[654]

7.231 El Brasil alega que una consecuencia del agrupamiento de productos es que los productos importados pueden incluir algunos que no son similares ni directamente competidores entre sí, y que los efectos de esas importaciones pueden apreciarse en relación con ramas de producción nacionales que producen productos que no son ni similares ni directamente competidores. En tal situación, es difícil advertir cómo pueden los Estados Unidos "asegurar que la rama de producción nacional sea la apropiada en relación con el producto importado" o evitar la imposición de medidas de salvaguardia basadas en "los efectos perjudiciales causados por un producto importado a los productores nacionales de productos que no son 'similares o directamente competidores' del producto importado".[655]

7.232 Los Estados Unidos sostienen que, en el caso actual, las definiciones de los productos similares hechas por la USITC tienen la misma extensión que los productos importados de que se trata. Las definiciones de los productos similares y las ramas de producción nacionales corresponden exactamente, en este caso, a los productos importados objeto de investigación. La USITC no definió los "productos similares" nacionales abarcando tipos de acero más numerosos ni diferentes de los artículos importados indicados como objeto de la investigación. Además, la USITC examinó únicamente los efectos de los productos importados de que se trataba (los que correspondían a la definición de cada producto nacional similar) en la rama de producción nacional formada por los productores del respectivo producto nacional similar. El método de la USITC está claramente en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.[656] Los Estados Unidos sostienen también que los reclamantes no reconocen que casi dentro de cada producto similar definido y del producto importado correspondiente existe una gama de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores análogos o similares, determinados artículos en el final del continuo podrían no ser tan similares.[657]

7.233 A juicio de Corea, el argumento de los Estados Unidos según el cual la USITC se limita a equiparar el producto importado con el producto similar[658] no es más que una justificación a posteriori que el Grupo Especial no debe tomar en consideración. Corea sostiene que el expediente de la USITC, sin embargo, contradice incluso esta nueva formulación sobre el producto similar: la USITC admite sin reservas que el producto importado y el producto similar no necesitan "tener igual extensión".[659] Los Estados Unidos parecen presentar su formulación a posteriori sobre el producto

[654] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 40.

[655] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 42.

[656] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65 y 98.

[657] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

[658] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65; y primera Declaración pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 16.

[659] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 26 y 27.

similar (la "equiparación") para lograr un pretexto que permita descartar la pertinencia de *Estados Unidos - Cordero*[660] (el producto importado no incluía los corderos) y distinguir los precedentes anteriores de la USITC relativos a medidas antidumping y derechos compensatorios.[661, 662]

7.234 El Japón considera que, aunque dos productos tengan "la misma extensión", esa "igual extensión" no asegura por sí sola la relación necesaria, ya que también es preciso que los productos que componen un grupo sean similares a los demás que lo componen, para asegurar íntegramente la relación de similitud entre los productos importados y los similares nacionales.[663] El agrupamiento de productos no similares, como el que hicieron los Estados Unidos con el grupo de CPLPAC, es absurdo porque da lugar a una comparación con productos nacionales no similares y a que la medida correctiva impuesta pueda beneficiar a una rama de producción que no corresponde.[664] Tales comparaciones violan el párrafo 1 del artículo 2, que obliga a constatar que el aumento de las importaciones causa un daño grave, o una amenaza de daño grave, "a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Según el Japón, al invocar el pretexto de la "igual extensión", los Estados Unidos han disimulado la verdadera dinámica competitiva que existe entre los productos importados y los nacionales al agrupar en un único "producto similar" productos que no son similares. Tal agrupamiento también debe rechazarse, en particular teniendo en cuenta las advertencias específicas del Órgano de Apelación formuladas en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Hilados de algodón* en el sentido de que no se debe beneficiar, en los asuntos relativos a salvaguardias, a ramas de producción que no corresponden.[665, 666]

7.235 El Brasil añade que la idea según la cual las autoridades competentes pueden agrupar varios productos nacionales que no compiten entre sí directamente y que no son similares entre sí, siempre que tengan igual extensión que los productos importados, dejaría totalmente abierta la cuestión del producto similar. Significaría que el único parámetro para definir el producto nacional similar o directamente competidor con el producto importado sería que los productos nacionales tuvieran la misma extensión que los importados. De este modo, la interpretación que los Estados Unidos exhortan a adoptar al Grupo Especial podría llevar a resultados absurdos, como el de que se llevase a cabo una investigación conjunta sobre las importaciones de camisas de algodón y televisores, sin otra limitación que la de definir las ramas de producción nacionales como aquellas que producen camisas de algodón y televisores.[667]

---

[660] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 98.

[661] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 105 y 106.

[662] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 32.

[663] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[664] El Japón considera que no importa en qué momento se define el producto importado, siempre que se lo defina debidamente en conformidad con el grupo de productos similares que corresponde.

[665] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 95.

[666] Respuesta escrita del Japón la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[667] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 43.

7.236 China está de acuerdo en que una única determinación referente al aumento de las importaciones de camisas de algodón y televisores, y el daño grave resultante, sería absurda. Puede haber varios productos objeto de una misma investigación; pero los productos importados concretos que han de ser objeto de las determinaciones que exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias tienen que identificarse siempre. Lo absurdo sería que una única determinación abarcase productos que no son "concretos", pues con ello no se cumpliría la prescripción del Acuerdo sobre Salvaguardias de identificar en primer lugar un producto importado concreto. Ocurriría tal cosa si una única determinación abarcara a la vez las camisas de algodón y los televisores.[668]

7.237 A juicio del Brasil, debe haber investigaciones y determinaciones separadas respecto del aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación causal respecto de cada uno de los productos importados y de las ramas de producción nacional que producen los productos nacionales similares correspondientes. Las autoridades competentes no pueden reducir o agrupar múltiples productos importados, y los múltiples productos similares respectivos, en las mismas investigaciones y determinaciones.[669] El Brasil sostiene también que el Órgano de Apelación, tanto en *Estados Unidos - Cordero* como en *Estados Unidos - Hilados de algodón*, se refiere al "producto importado" y no a "los productos importados", lo cual supone un único producto importado identificable. Un único producto importado identificable tiene que corresponder a un único producto similar identificable, y no a múltiples productos similares.[670]

7.238 El Brasil[671] y Nueva Zelandia están de acuerdo en que el término empleado es "producto", y no la forma plural "productos", por lo que existe desde el principio un supuesto de especificidad del producto. Resulta difícil advertir cómo puede interpretarse ese texto en el sentido de que permite incluir en una única investigación múltiples productos importados que corresponden a múltiples productos similares de producción nacional o directamente competidores. Cuando se efectúa un agrupamiento de diferentes productos en una categoría de productos importados, el criterio para determinar si eso constituye o no un "producto" apropiado a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser la similitud. Es decir: si los productos comprendidos en esa categoría de productos importados no son "similares" entre sí, no se ha hecho una identificación adecuada del producto importado. Solamente los productos similares son competidores; y, puesto que la "similitud" es la base para determinar el producto nacional y el producto al que puede imponerse una medida de salvaguardia, la similitud debe constituir el criterio para determinar si el producto importado es "un producto", o un conjunto de productos independientes.[672] Noruega está de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias supone que la investigación se dirige a "un" producto (uno solo) y que no está permitido el agrupamiento de productos.[673] Respecto

---

[668] Respuesta escrita de China a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[669] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[670] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 44.

[671] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[672] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[673] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 179.

de dos productos diferentes tendrían que existir dos investigaciones; que, desde luego, pueden llevarse a cabo paralelamente.[674]

d) Parámetros para determinar el producto importado

i) Similitud

7.239 Nueva Zelandia sostiene que, como la "similitud" es el fundamento para determinar el producto nacional y el producto contra el cual puede imponerse una medida de salvaguardia, la similitud debe constituir el criterio para determinar si la mercancía importada es un "producto" o es un conjunto de productos separados o diferentes. Por lo tanto, cuando se agrupan diferentes productos en una categoría de productos importados, el criterio para determinar si ello constituye o no un "producto" apropiado a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias es la similitud.[675] Noruega está de acuerdo con que será útil aplicar los cuatro criterios de "similitud" como punto de partida, pero aduce que los criterios deben aplicarse incluso más restrictivamente que para determinar lo que constituye el "producto[] similar[]".[676]

7.240 En cambio, las Comunidades Europeas alegan que la cuestión de la "similitud" de los productos importados entre ellos no es pertinente. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias emplea la expresión "producto similar" únicamente para definir la rama de producción nacional, etapa independiente que tiene lugar después de establecer la existencia de un aumento de las importaciones. Sin embargo, puede afirmarse con certeza que el agrupamiento de productos importados que ni siquiera son "similares" entre sí nunca puede cumplir el requisito del aumento de las importaciones de productos determinados.[677] Las Comunidades Europeas añaden que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*[678], aclaró que debe haber una comparación entre "ese producto" y los productos nacionales para establecer que sean similares o directamente competidores. Esa labor de comparación no puede realizarse, sin embargo, si los productos importados (y los nacionales) pueden "agruparse" de tal modo que los componentes del conjunto de productos importados ni siquiera son similares ni directamente competidores de todos los componentes del conjunto de productos nacionales.[679] China alega, además, que no es admisible justificar una medida de salvaguardia aplicada a un producto importado concreto sobre la base de la constatación de un "aumento de las importaciones" de un producto concreto diferente, aunque sea "similar o directamente competidor".[680]

---

[674] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[675] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.52.

[676] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 55.

[677] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[678] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 97 y 98.

[679] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 129-131.

[680] Primera comunicación escrita de China, párrafo 158.

ii) Líneas arancelarias

7.241 Las Comunidades Europeas y Suiza consideran que el fundamento principal para determinar el producto importado concreto deben ser los códigos arancelarios. Según esos reclamantes, la clasificación arancelaria es un modo convencional y generalmente aceptado para clasificar e identificar los productos. El artículo XIX del GATT de 1994 establece una clara vinculación entre los productos importados y las correspondientes concesiones arancelarias, que se efectúan respecto de un único producto concreto.[681]

7.242 A juicio de los Estados Unidos, cada línea arancelaria generalmente no corresponde a un producto distinto ni concreto. El proceso de definición del producto nacional similar y el producto importado concreto correspondiente se basa en las circunstancias particulares de cada caso, y el régimen aduanero no es más que un criterio entre varios.[682] Por otra parte, las alegaciones según las cuales los productos concretos deberían definirse en función de las clasificaciones arancelarias dejan sin aclarar cuál es el nivel adecuado de la clasificación arancelaria (por ejemplo, el nivel de 4 dígitos, el de 6, el de 8 ó el de 10), que no siempre está armonizado entre los países.[683, 684]

7.243 Las Comunidades Europeas responden señalando que el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) prevé una nomenclatura internacional de productos en el nivel de 6 dígitos. Los Miembros de la OMC utilizan habitualmente el SA para negociar listas y concesiones, y las disposiciones análogas del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido también se refieren a él. Por consiguiente, debería ser el punto de partida para la definición de "un producto".[685]

7.244 Los Estados Unidos responden que adoptan, como muchos de los reclamantes, el criterio de que el examen del régimen aduanero o la clasificación arancelaria puede ser un factor pertinente en el análisis acerca de si existen o no líneas divisorias claras entre los productos, según las circunstancias particulares de cada caso, pero sólo constituye un criterio entre varios y no es decisivo por sí solo.[686] El Órgano de Apelación, en el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas II*, aunque estaba interpretando otro acuerdo con un objeto y fin diferente, llegó a la misma conclusión y consideró que las clasificaciones arancelarias de los productos podían ser pertinentes como un factor entre varios para

[681] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a las preguntas 19 y 20 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[682] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-89.

[683] Por otra parte, en diversas diferencias anteriores referentes a salvaguardias se trataba de un único producto similar que abarcaba múltiples clasificaciones arancelarias. *Estados Unidos - Tubos*; *Corea - Productos lácteos*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12, G/SG/N/10/KOR/, de fecha 27 de enero de 1997; y *Argentina - Calzado (CE)*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y el artículo 9, G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3, de fecha 17 de mayo de 1999.

[684] Repuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[685] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 123 y 124.

[686] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-89.

determinar lo que constituye "productos similares", pero no como factor primordial ni decisivo.[687] Por otra parte, según sostienen los Estados Unidos, está claro que la identificación por líneas arancelarias no fue el factor decisivo en otras medidas de salvaguardia en que se trataba de un producto similar único que abarcaba múltiples clasificaciones arancelarias.[688, 689] En realidad, en su reciente medida de salvaguardia sobre el acero, las Comunidades Europeas también incluyeron numerosas clasificaciones arancelarias en cada de uno de sus productos importados que corresponden a sus diversos productos similares o directamente competidores.[690] Según los Estados Unidos, la referencia de las Comunidades Europeas a las concesiones arancelarias como fundamento para utilizar las líneas arancelarias al determinar los productos también omite reconocer que las concesiones arancelarias pueden incluir productos muy diversos. El Órgano de Apelación, en *Japón - Bebidas alcohólicas II*, interpretando otro acuerdo, advirtió que, si bien las consolidaciones arancelarias precisas "pueden servir de orientación para identificar los 'productos similares'", esas determinaciones "[tienen] que hacerse caso por caso", porque "las consolidaciones arancelarias que abarcan una amplia gama de productos no constituyen un criterio fiable para determinar o confirmar la 'similitud' de los productos".[691, 692] Los Estados Unidos también alegan que el fundamento de las Comunidades Europeas para definir los productos importados en primer lugar según las líneas arancelarias tiene por objeto obligar a las autoridades a considerar si han aumentado esas importaciones, como "filtro" previo a la realización del análisis sobre el producto similar. Esta metodología no está impuesta por el Acuerdo sobre Salvaguardias ni parecen seguirla las Comunidades Europeas en sus propias medidas de salvaguardia.[693] La propuesta de las Comunidades Europeas parecería colocar la carreta delante de los bueyes en cuanto examina cuáles son los productos cuya importación ha aumentado independientemente de que exista o no un daño grave para una rama de producción y antes de haberse definido la composición de la rama de producción correspondiente. Según los Estados Unidos, las Comunidades Europeas pretenden que se examine el aumento de las importaciones por líneas

---

[687] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 21y 22; e informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.6.

[688] *Estados Unidos - Tubos*; *Corea - Productos lácteos*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12, G/SG/N/10/KOR/, de fecha 27 de enero de 1997; y *Argentina - Calzado (CE)*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y el artículo 9, G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3, de fecha 17 de mayo de 1999.

[689] Las alegaciones según las cuales los productos concretos deberían definirse en función de las clasificaciones arancelarias dejan sin aclarar cuál es el nivel adecuado de la clasificación arancelaria (por ejemplo, el nivel de 4 dígitos, el de 6, el de 8 o el de 10), no todos los cuales están armonizados entre los países.

[690] *Estados Unidos - Imposición de medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos siderúrgicos*, Reglamento (CE) 1694/2002 de la Comisión de 27 de septiembre de 2002, párrafos 10-15 (EE.UU. - Prueba documental 84). (Por ejemplo, las Comunidades Europeas definieron las bobinas laminadas en caliente como un único "producto afectado", o producto importado, formado por numerosas clasificaciones arancelarias (11), y constataron que correspondían a un único producto similar o directamente competidor. Las Comunidades Europeas, en ese Reglamento, hicieron constataciones análogas respecto de otros productos.)

[691] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 26.

[692] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 54-56.

[693] Véase *Estados Unidos - Imposición de medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos siderúrgicos*, Reglamento (CE) 1694/2002 de la Comisión de 27 de septiembre de 2002 (EE.UU. - Prueba documental 85).

arancelarias sin tener en cuenta si corresponde o no agrupar líneas arancelarias, como la mayoría de las partes coincide en que es lo apropiado. El método que plantean las Comunidades Europeas daría lugar a un estudio de las importaciones para determinar los productos importados que presentan aumento de volumen, a lo que sólo entonces seguiría una investigación para determinar el producto similar nacional correspondiente a una o más líneas del arancel de importación, y después, si existe o no en algún lugar una rama de producción que sufre daño como consecuencia de tal aumento de las importaciones. Por lo tanto, el examen del aumento de las importaciones por líneas arancelarias que proponen las Comunidades Europeas, antes de definir el producto nacional similar, impide cualquier examen del aumento de las importaciones en relación con la producción nacional, como exige el Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que no estaría definida todavía la rama de producción.[694]

7.245 Las Comunidades Europeas reiteran que las clasificaciones arancelarias hasta el nivel de 6 dígitos son un punto de partida importante para determinar la naturaleza de un producto.[695] Las clasificaciones aduaneras convenidas internacionalmente son pertinentes para determinar el "producto nacional similar" y corresponden a las "propiedades físicas" de los productos. Siendo así, resulta más incompresible todavía que los Estados Unidos insistan en defender su posición insostenible según la cual el término "producto", en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tiene tal flexibilidad que permite a la autoridad competente agrupar un cúmulo de productos diferentes. Según las Comunidades Europeas, aunque el término "producto" puede tener diferencias en distintas normas jurídicas, cuando se trata de medidas de salvaguardia que suspenden concesiones arancelarias, como en este caso, las concesiones arancelarias representan un contexto importante. Aunque los Estados Unidos están de acuerdo con que las clasificaciones arancelarias son pertinentes, la USITC no las consideró en esta determinación. Pero según las Comunidades Europeas la cuestión fundamental es que el término "producto" no depende de la rama de producción, sino que, como ha aclarado el Órgano de Apelación, es la definición de la rama de producción la que sigue la definición del producto importado y de los productos similares o directamente competidores.[696, 697]

7.246 El Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que las líneas arancelarias son útiles, pero no decisivas, ya que en algunos casos se produce una superposición, en particular respecto de la percepción de los clientes y los usos finales, entre productos incluidos en diferentes líneas arancelarias.[698] Hay otras consideraciones, como el uso final, las percepciones del consumidor y las propiedades físicas, que pueden ser (como son en este caso) más importantes que las distinciones de las clasificaciones arancelarias.[699] Nueva Zelandia sostiene que la práctica de la propia USITC

[694] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57.

[695] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 119-127.

[696] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

[697] Respuesta de las Comunidades Europeas a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[698] Respuesta escrita del Japón a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[699] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión

confirma que, en realidad, la clasificación arancelaria es una importante ayuda para la diferenciación de productos.[700] Noruega alega que el nivel de 6 dígitos armonizado a nivel internacional debería considerarse el perímetro de la definición convenida internacionalmente de producto específico. Si bien normalmente no se planteará una situación en la que un producto distinto o específico esté dividido en varias líneas arancelarias, puede haber varios productos en una misma línea arancelaria.[701]

iii) Existencia de consenso sobre los parámetros

7.247 Los Estados Unidos afirman que los reclamantes han propuesto diversas definiciones de "esos productos" importados (las líneas arancelarias, las solicitudes de exclusión de productos, o definiciones predeterminadas que no tienen aceptación universal), sin proponer claramente ningún criterio, salvo el de los productos similares, para considerar efectivamente las pruebas obtenidas y las circunstancias del caso al realizar tal constatación. Los argumentos de los propios reclamantes, por lo tanto, muestran la inexistencia de tal consenso acerca de las definiciones de productos de acero. El criterio de los productos similares propuesto por los reclamantes (es decir, las propiedades físicas, los usos, los gustos del consumidor y las clasificaciones arancelarias) no incluye ningún parámetro de mercado ni criterios referentes a la competencia.[702]

7.248 Los Estados Unidos responden que los variados y contradictorios argumentos de los reclamantes acerca de la debida definición de los productos similares demuestran la inexistencia de tales definiciones universales de los productos de acero.[703] Además, según sostienen los Estados Unidos, los reclamantes exhortan al Grupo Especial a identificar un requisito para el análisis en todos los casos, pero nadie pretende que existan tales definiciones supuestamente universales y que debieran determinar todos los casos. Los Estados Unidos rechazan también la idea de que los reclamantes no necesitan ponerse de acuerdo en la definición que sería apropiada, sino que les alcanza demostrar que "lo hecho por los Estados Unidos fue demasiado amplio".[704] Esto obliga a preguntarse cómo pueden

---

sustantiva; y respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[700] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[701] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 60-61.

[702] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103; y respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[703] Las propuestas de los reclamantes acerca de las definiciones adecuadas de los productos similares oscilan desde las definiciones de productos utilizadas en asuntos sobre medidas comerciales correctivas adoptadas con arreglo a otras normas hasta las clasificaciones arancelarias (612 clasificaciones en total) y las descripciones que figuran en solicitudes de exclusión de productos.

[704] Primera declaración pronunciada por el Japón (producto similar), párrafo 23. El Japón, en la parte pertinente, dijo lo que sigue:

> "Ante todo debe señalarse que ninguno de los reclamantes pretende que sólo exista una única definición posible del 'producto similar' para los productos de que se trata en este caso. ... No es preciso que el Grupo Especial decida cuál de los desgloses presentados en las comunicaciones de los reclamantes es el más apropiado; le basta constatar que lo hecho por los Estados Unidos fue demasiado amplio, como claramente lo fue."

saber los reclamantes que las definiciones de la USITC fueron demasiada amplias cuando ellos mismos no logran ponerse de acuerdo sobre otra definición.[705]

7.249 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos exageran las diferencias entre los argumentos de los reclamantes cuando no existe ninguna.[706] Las Comunidades Europeas y Suiza argumentan también que no es exacta la alegación sobre la falta de definiciones universales de los productos. Ofrece una definición de productos convenida internacionalmente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías ("SA"), desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y regido por el "*Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías*".[707] El SA ofrece una nomenclatura internacional de los productos a nivel de 6 dígitos. Todas las partes contratantes, incluidos los Estados Unidos, se comprometen "a que sus nomenclaturas arancelaria y estadística se ajusten al Sistema Armonizado".[708] El SA se utiliza corrientemente por los Miembros de la OMC para negociar sus listas de concesiones, y las medidas de salvaguardia son una válvula de seguridad contra los efectos imprevistos de esas concesiones arancelarias.[709] Noruega añade que las definiciones de productos que suministra el SA ofrecen, por lo tanto, un fundamento internacionalmente convenido para determinar la naturaleza de un producto importado concreto. El nivel de 6 dígitos armonizado internacionalmente debe considerarse, en consecuencia, el perímetro exterior de la definición acordada internacionalmente del producto concreto.[710]

7.250 China dice que tampoco aduce que debieran existir definiciones universalmente aceptadas de los productos de acero, aunque pueda existir tal clasificación. Lo que China impugna es la metodología utilizada por la autoridad competente para definir las categorías de productos objeto de la investigación.[711]

3. Metodología empleada por la USITC para determinar el "producto importado"

7.251 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos ya están fundamentalmente viciadas debido a la forma arbitraria e injustificada en que la USITC se consideró facultada para agrupar productos a los efectos de la investigación y la determinación[712], en forma contraria al Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[705] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 52 y 53.

[706] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 92.

[707] Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, Bruselas, 14 de junio de 1983.

[708] *Ibid.*, párrafo 1 a) del artículo 3.

[709] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas párrafo 120; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 40; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 59.

[710] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 60.

[711] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 38.

[712] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 206; Primera comunicación escrita de China, párrafo 154; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 202; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 192.

a) Identificación del producto importado

7.252 Las Comunidades Europeas, China[713] y Noruega señalan que la USITC omitió por completo la primera etapa fundamental de identificar el "producto importado concreto". En vez de efectuar su propia determinación del producto importado concreto, la USITC aceptó ciegamente la descripción arbitraria de "el producto importado, o los productos importados, incluidos en la investigación, que se [indicaron] en la solicitud o petición".[714] La USITC se negó expresamente a identificar los productos importados concretos objeto de su investigación al declarar en su metodología general que "[l]la Comisión no está obligada a considerar en primer lugar si ha de subdividir el artículo o los artículos importados, y en qué forma".[715] Corea y Noruega alegan también que la USITC, en esta investigación, omitió llevar a cabo un análisis del producto importado y utilizó como "punto de partida" las cuatro categorías generales de productos propuestas por el Presidente.[716]

b) Agrupamiento de productos

7.253 Las Comunidades Europeas y Suiza recuerdan que en la solicitud del Presidente se agrupaba "un amplio cúmulo de productos de acero en cuatro categorías generales: 1) CPLPAC; 2) ciertos productos largos de acero al carbono y aleado; 3) ciertos productos tubulares de acero al carbono y aleado; y 4) ciertos productos de acero inoxidable y acero aleado para herramientas". La USITC estableció seguidamente "33 categorías de productos" para la obtención de datos.[717] Volvieron a agruparse conjuntos de productos, y cada producto importado concreto no fue considerado separadamente a los fines de demostrar el aumento de las importaciones y la relación de causalidad.[718]

7.254 El Brasil sostiene que el punto de partida fue una rama de producción nacional de productos de acero definida con amplitud, que fabricaba desde los desbastes de acero al carbono y los productos planos laminados en caliente hasta productos largos, productos de acero inoxidable y productos tubulares. En realidad, todo el sector siderúrgico de la economía estadounidense se consideraba en crisis; y ese sector convenció al Presidente de que la causaban las importaciones. De este modo, el punto de partida no consistió en determinados productos y determinados establecimientos que los producían, sino en la totalidad del sector del acero que fabricaba prácticamente toda la gama de sus productos. Aunque el Presidente presentó a la USITC una lista exhaustiva de productos basada en categorías arancelarias armonizadas y diversas descripciones de productos, lo que la USITC recibió en realidad fue el pedido de idear una explicación sobre la forma en que las importaciones dañaban el sector del acero y lo que habría que hacer para evitarlo. De este modo, el punto de partida no

[713] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 33.

[714] Informe de la USITC, volumen I, página 31 (Prueba documental CC-6).

[715] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 145 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 204.

[716] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 22; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 204.

[717] Informe de la USITC, volumen I, página 32.

[718] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 195 y 196.

consistió en determinados productos, sino en todo un sector de la economía estadounidense y la forma de protegerlo contra la competencia de las importaciones.[719, 720]

7.255 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que el punto de partida no consistió en un producto determinado, sino en una rama de producción nacional del acero definida en términos amplios, que fabrica productos descritos en 612 partidas arancelarias. La solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de 22 de junio de 2001 se basaba en la apreciación de que todo el sector del acero, que fabricaba prácticamente toda la gama de sus productos, se encontraba en crisis.[721] La solicitud respondía a una intensísima presión del Senado para que se impusieran salvaguardias al acero a fin de proteger a la industria nacional invocando consideraciones de "seguridad nacional".[722] Las Comunidades Europeas sostienen que teniendo en cuenta las premisas iniciales -según las cuales todo el sector del acero sufría daño causado por la importación de productos no especificados- el criterio seguido por la USITC, según lo ha admitido ella misma, apuntó a proteger el conjunto más amplio posible de establecimientos de producción.[723] Según las Comunidades Europeas, este método consistente en ir hacia atrás, identificando primero una rama de producción nacional presuntamente perjudicada para después agrupar un amplio conjunto de "ciertos productos de acero importados" es contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos convinieron, en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, en una determinación de las medidas de salvaguardia en que la definición de la rama de producción nacional depende de la debida identificación de esos productos importados y los productos similares o directamente competidores (y no a la inversa). Así lo aclaró también el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.[724] Las Comunidades Europeas aclaran también que es concebible que una solicitud (o petición de la rama de producción) abarque un amplio conjunto de productos, o incluso todo un sector. Pero esa solicitud no exime a la autoridad competente de cumplir su responsabilidad de identificar productos importados concretos para formular sus determinaciones sobre esa base.[725]

---

[719] El Brasil sostiene que en la solicitud del Gobierno del Presidente Bush a la USITC para que se realizara una investigación en materia de salvaguardias, aunque la investigación abarcaba "ciertos" productos de acero, el propósito claro consistía en investigar "los efectos de las importaciones en la industria del acero de los Estados Unidos" y no solamente en algunos elementos de esa rama de producción. Carta del Embajador Robert Zoellick al Presidente de la USITC, Stephen Koplan, de 22 de junio de 2001 (Prueba documental común CC-1 de la Primera comunicación escrita del Brasil).

[720] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[721] Solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales a la USITC, de iniciación de una investigación en materia de salvaguardias con arreglo al artículo 201 de la Ley de Comercio de 1974, Prueba documental CC-1, párrafos 1-3.

[722] Comunicado de prensa del Senador Rockefeller de 22 de mayo de 2001, que puede consultarse en http://www.senate.gov/-rockefeller/2001/pr052201.html (sitio visitado el 5 de enero de 2003), Prueba documental CC-110. Resolución de la Comisión de Hacienda del Senado de los Estados Unidos transmitida a la USITC mediante carta de 26 de julio de 2001, párrafos 2, 3 y 7, Prueba documental CC-111.

[723] Informe de la USITC, volumen 1, página 30.

[724] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

[725] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.256 Los Estados Unidos destacan que, al definir el producto nacional similar, la USITC empezó por el artículo importado (o los artículos importados) que ya habían sido identificados en la solicitud o petición de investigación ("los productos importados de que se trata"), y examinó las pruebas para determinar el producto nacional, o los productos nacionales, que son similares a aquellos.[726] Esa solicitud o petición identifica el universo de los productos importados objeto de investigación. En segundo lugar, la USITC examinó si existían o no productos nacionales similares a los importados de que se trataba. En tercer lugar, la USITC aplicó sus factores, establecidos desde mucho tiempo atrás, a los productos nacionales correspondientes a los productos importados de que se trataba, para examinar si existían líneas divisorias claras entre los productos nacionales con el fin de definir productos similares.[727] La USITC tradicionalmente tiene en cuenta factores como las propiedades físicas del producto, su régimen aduanero, el proceso de su fabricación (dónde y cómo se produce), sus usos y las vías de comercialización por las que el producto se vende, y cualquier otro factor pertinente.[728]

7.257 Los Estados Unidos explican más particularmente que la USITC empieza por el universo que forman los productos importados objeto de investigación indicados en la solicitud o petición. Tras determinar cuáles productos nacionales son similares o directamente competidores de esos productos importados, la USITC considera si los productos nacionales correspondientes a los importados consisten en un único producto nacional similar o existen líneas divisorias claras entre los productos, de modo que constituyan múltiples productos nacionales similares. La USITC aplica sus criterios respecto de los productos similares, que incluyen los procedimientos de producción o fabricación, en su análisis acerca de si existen o no tales líneas divisorias claras que establezcan la existencia de múltiples productos similares, o su inexistencia y la conveniencia de definir un único producto similar.[729]

7.258 China responde que la USITC hizo algo más que definir o identificar el producto nacional o los productos nacionales similares o directamente competidores del artículo o los artículos importados incluidos en la petición o solicitud. Agrupó esos productos y empleó tales grupos como categorías de grupos importados. Por lo tanto, según China, respecto de esas categorías no se siguió ninguna de las etapas que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias.[730] A juicio de China, la autoridad investigadora no estaba facultada para pasar de los productos identificados como objeto de la investigación (que en definitiva podían haberse considerado suficientemente "concretos") a categorías de productos más amplias, sin ninguna otra justificación, y en particular cuando esos productos no eran "similares". A ese respecto es evidente que el cúmulo de productos objeto de investigación no puede considerarse un "producto concreto". En opinión de China, la USITC, al proceder así, reestructura en gran medida el conjunto de los productos importados identificados como objeto de la investigación. Por lo tanto, la investigación ya no se llevó a cabo sobre productos concretos, sino sobre un grupo de productos no relacionados entre sí dado que ni siquiera son "similares".[731] La USITC efectuó un análisis de la

[726] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

[727] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-93.

[728] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafos 46-50.

[729] Segunda declaración oral los Estados Unidos, párrafos 18 y 28-31.

[730] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 50.

[731] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 55 y 56.

"similitud" entre esos productos nacionales y los agrupó en conjuntos. Por lo tanto, la USITC no llevó a cabo un análisis sobre el aumento de las importaciones respecto de algunos de esos productos, a pesar de que en definitiva son objeto de medidas de salvaguardia. Tal metodología es contraria al Acuerdo sobre Salvaguardias.[732]

7.259 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega alegan que las "categorías" de productos creadas por las autoridades de los Estados Unidos a los efectos de la investigación en materia de salvaguardias y la imposición de medidas no está justificada por definiciones que permitan considerarlas productos concretos.[733] Cuando la USITC efectivamente examinó argumentos en el sentido de que sus grupos de productos eran incorrectos[734], rechazó esos argumentos haciendo consideraciones que no se referían a la especificidad de los productos, sino a los procedimientos de fabricación, la integración vertical y la coincidencia de intereses económicos. Sin embargo, el hecho mismo de que la propia USITC tuviera que basarse en 33 categorías distintas de productos a los efectos de la obtención de datos demuestra el carácter artificial de las categorías más amplias de productos creadas a los efectos de la determinación.[735] Las Comunidades Europeas también alegan que la USITC confirmó la necesidad de identificar el producto importado a los efectos de la determinación, porque reunió datos sobre la base de 33 grupos de productos.[736] De este modo, la inexistencia de aumento de las importaciones de un producto concreto podía quedar disimulada por su combinación con otros productos, y tal cosa ocurrió efectivamente.[737]

7.260 Suiza sostiene que el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Órgano de Apelación exigen que las medidas de salvaguardia se apliquen sobre un producto concreto ("ese producto"). Por lo tanto, cada producto concreto tiene que determinarse desde el comienzo de una investigación. Como la USITC no procedió así, no cumplió ese primer requisito del Acuerdo sobre Salvaguardias.[738] Las Comunidades Europeas alegan que las definiciones arbitrarias y artificiosas de los productos empleadas por la USITC en el presente caso vician todo el fundamento del informe de la USITC.[739] Suiza considera, además, que al no haber establecido cada producto concreto pertinente objeto de importación, los Estados Unidos no pudieron determinar la rama de producción nacional que producía el producto similar o directamente competidor, violando con ello el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[740]

---

[732] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 57.

[733] Primera comunicación escrita de China, párrafo 162.

[734] Informe de la USITC, volumen I, página 37, donde la Comisión consideró si debía "analizar ciertos productos laminados planos de acero al carbono separadamente o en conjunto".

[735] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 197 y 198.

[736] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 100.

[737] Primera comunicación escrita de China, párrafos 164 y 169; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 216; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 205-210.

[738] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 49.

[739] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 218 y 259.

[740] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 199.

7.261 Los Estados Unidos señalan que cuando existen múltiples productos nacionales similares a los productos importados de que se trata, la USITC identifica los productos importados (o productos importados concretos) que corresponden o se equiparan con cada una de sus definiciones de productos similares a fin de llevar a cabo cada uno de los análisis sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación causal.[741] La USITC definió 27 productos distintos similares que correspondían a todos los productos importados de que se trataba. Diez de esas definiciones correspondían a productos importados de que se trataba a los que se habían impuesto medidas correctivas y que son objeto de examen por este Grupo Especial.[742]

7.262 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos proponen dos respuestas contradictorias respecto de lo que constituye los "productos importados" o "los productos importados de que se trata". Admiten primero abiertamente que la USITC no identificó el producto importado concreto de que se trataba, y niegan la existencia de una obligación jurídica de hacerlo. Posteriormente, los Estados Unidos pretenden hacer aceptar la definición de la rama de producción nacional empleada por la USITC como identificación del producto importado concreto.[743] Las Comunidades Europeas observan también que el término "equiparación" es inadecuado en este contexto. Lo que hizo la USITC para identificar los productos importados es "clonar" la definición de la rama de producción nacional rebautizándola como "producto importado". El método de los Estados Unidos pone la carreta delante de los bueyes, en forma contraria a la continuidad lógica del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[744] Según las Comunidades Europeas, los propios Estados Unidos admitieron que al "clonar" los grupos de productos nacionales similares y denominarlos "productos importados", no determinaron que todos los elementos del conjunto de productos nacionales fueran similares a todos los elementos del conjunto de productos importados.[745] Concretamente, las Comunidades Europeas afirman que los Estados Unidos admitieron que, por ejemplo, los desbastes importados y el acero resistente a la corrosión (revestido) de producción nacional son, ambos, elementos de un único producto similar, CPLPAC.[746] Los Estados Unidos han admitido, además, que "determinados artículos situados en los extremos respectivos del conjunto pueden ser menos similares entre sí que otros situados en su zona media".[747, 748]

[741] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 40.

[742] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.

[743] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 92.

[744] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 106.

[745] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

[746] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

[747] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

[748] Segunda comunicación escrita de las CE, párrafo 132.

4. Argumentación referida a medidas específicas

a) CPLPAC

i) Agrupamiento de productos

7.263 El Brasil sostiene que los Estados Unidos investigaron si las importaciones de CPLPAC habían aumentado y causaban daño grave a la rama de producción nacional de CPLPAC. Según el Brasil, las determinaciones de los Estados Unidos sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el daño grave y el aumento de las importaciones se basaban en un único producto importado (CPLPAC) y una única rama de producción nacional de CPLPAC.[749] Sin embargo, CPLPAC consiste en múltiples productos importados, fabricados por ramas de producción de los Estados Unidos que producen múltiples productos similares separados y que pueden diferenciarse.[750] Las Comunidades Europeas y China alegan que, al realizar con "CPLPAC" una agregación artificiosa de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y los productos revestidos, la USITC pretendió disimular una abrupta caída de la importación de chapas durante todo el período objeto de investigación.[751]

7.264 El Japón alega que, en el caso de CPLPAC, los Estados Unidos han resuelto en lo esencial que los desbastes son similares al acero resistente a la corrosión, creando con ello un agrupamiento inadecuado y abusivamente amplio.[752] Según el Japón, los Estados Unidos incumplieron evidentemente el requisito relativo a la similitud de los productos al combinar, entre otras cosas, los desbastes con el acero resistente a la corrosión. El Japón alega que esos productos simplemente no son similares entre sí; tampoco son similares a las chapas ni al acero laminado en caliente y en frío, con los que fueron combinados. La percepción de los clientes, por ejemplo, muestra una clara línea divisoria entre el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el revestido, más que entre las líneas arancelarias que separan cada uno de esos tres productos. Así lo demuestra la bibliografía del sector, que indica precios desglosados de esos productos.[753] En realidad, aduce el Japón, la propia USITC reunió datos basados en estas delimitaciones.[754, 755]

---

[749] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 11.

[750] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 12.

[751] Primera comunicación escrita de China, párrafo 169; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 216.

[752] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[753] *PURCHASING MAGAZINE* (10 de octubre de 2002), página 9; *METAL BULLETIN* (7 de octubre de 2002) (apreciación de *METAL BULLETIN* sobre los precios del acero estadounidense); Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero, *Shipments of Steel Mill Products (Carbon)* (agosto de 2002); y *Nucor Pricing Sheets* (21 de octubre de 1999) (Japón - Prueba documental 1).

[754] Informe de la USITC; véanse también los cuestionarios preparados por las USITC en este asunto, que pueden consultarse en *http://info.usitc.gov* (se presenta una muestra en Japón - Prueba documental 2).

[755] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.265 El Japón añade que el argumento principal de los reclamantes acerca del agrupamiento de CPLPAC hecho por la USITC consiste en que el grupo no representa un conjunto de productos que puedan compararse lógicamente entre sí. Los efectos de las importaciones sobre la rama de producción nacional de CPLPAC no pueden evaluarse porque las diversas partes que componen esas importaciones no son similares entre sí y no compiten entre sí. El efecto de su agrupamiento constituye lo que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, dijo que no debía hacerse: imponer una medida de salvaguardia que tenga como consecuencia proteger una rama de producción que no produce productos similares ni directamente competidores.[756]

7.266 Corea sostiene que las importaciones de CPLPAC, por ejemplo, no corresponden a un producto determinado, sino a varios productos. Sólo comparten una similitud física básica debida a aspectos comunes del proceso de producción: son productos planos laminados en caliente, hechos de acero y fabricados a menudo en plantas integradas. Al considerar todas las importaciones de CPLPAC como un único producto similar, la USITC determinó que todos los productos nacionales de esa categoría son similares desde el punto de vista de las propiedades físicas, los usos, los procedimientos de producción y las vías de comercialización fundándose en que cada "tipo" (es decir, producto similar) de CPLPAC nacional se superponía con igual "tipo" de producto importado. Esta petición de principio da lugar a una ampliación del producto similar simplemente en función del alcance de los productos importados indicados en la solicitud, fueran o no "similares", en forma que no es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[757]

7.267 El Brasil también considera que cuando los Estados Unidos agruparon, entre otras cosas, los desbastes con el acero resistente a la corrosión, descartaron por completo cualquier idea de una línea divisoria basada en las propiedades físicas, los usos finales, la percepción del consumidor o la clasificación arancelaria. En realidad, los Estados Unidos parecen haber desconocido sus propios criterios. Sobre la base de la percepción del consumidor, por ejemplo, existe una línea divisoria clara, por lo menos entre los productos planos laminados en caliente, los laminados en frío y los revestidos, más que entre las líneas arancelarias existentes dentro de esas tres categorías de productos. Por ejemplo, la bibliografía del sector informa sobre precios desglosados según esos productos.[758] En realidad, alega el Brasil, la propia USITC reunió datos basados en estas delimitaciones.[759] Los aranceles de aduana tienden a agrupar estos productos (aunque con múltiples líneas arancelarias); pero la clasificación hecha por el sector industrial con fines comerciales parecería ofrecer un criterio más convincente.[760] Los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional de CPLPAC

[756] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 37 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[757] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 23 y 24.

[758] Precios de transacción de *Purchasing Magazine* (Prueba documental CC-65); o los datos del Censo de los Estados Unidos sobre las importaciones de acero, agrupados por categorías de productos (se encuentra un ejemplo de esos datos en http://www.census.gov/foreing-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/steellcp.pdf) (el Brasil observa que la forma en que se agrupan los datos del Censo de los Estados Unidos es la misma que emplea el Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero para registrar las importaciones y los envíos internos).

[759] *Certain Steel Products, Inv. Nº TA-201-73*, publicación de la USITC Nº 3479 (diciembre de 2001), Cuestionario para los Compradores, página 3. Puede consultarse en el siguiente sitio Web: http://info.usitc.gov/OINV/INVEST/OINVINVEST.NSF/0a915ada53e192cd8525661a0073de7d/f26c82f49f2bd14685256a84004ee7d1/$FILE/Purchaser-carbon+flat.PDF.

[760] Respuesta escrita del Brasil a las preguntas 19 y 20 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

no pueden evaluarse porque los diversos productos que componen esas importaciones no son similares ni compiten directamente entre sí. Por ejemplo, los desbastes se importan exclusivamente por las acerías de los Estados Unidos que fabrican CPLPAC más acabados. Es de presumir que esas importaciones benefician a esas acerías y tienen un efecto completamente distinto en la rama de producción nacional que, por ejemplo, las importaciones de productos planos laminados en caliente.[761]

7.268 Las Comunidades Europeas afirman que el informe de la USITC no suministra datos sobre la agregación artificiosa de CPLPAC. No existen cuadros sobre el aumento de las importaciones, la capacidad y la producción de la industria nacional ni los resultados financieros de la rama de producción nacional respecto de este grupo de productos; sino sólo cuadros referentes a productos determinados (y uno que abarca la totalidad de los siete productos del agrupamiento más amplio de CPLPAC).[762] Nueva Zelandia añade que se agruparon en "CPLPAC" varios productos importados inconexos entre sí calificándolos como "el producto importado", a pesar de que la propia USITC había determinado para ciertos fines de obtención de datos y análisis que existían cinco productos separados.[763]

7.269 Los Estados Unidos sostienen que, contrariamente a las alegaciones de las Comunidades Europeas[764], la USITC examinó claramente los datos correspondientes a la rama de producción nacional definida como los productores de CPLPAC. La USITC, en el dictamen de su informe, se remitió reiteradas veces a cuadros, como el Nº 7 de la sección "Productos Planos". Muchos de esos cuadros no figuraron en la versión publicada del informe de la USITC, sino que fueron dados a conocer posteriormente, pero el informe de la USITC pone de manifiesto en sus referencias que fueron tomados en consideración.[765]

ii) Mercado y precios de CPLPAC

7.270 Nueva Zelandia sostiene que la USITC identificó como productos importados objeto de la investigación los que correspondían a los productos nacionales que, a su vez, fueron indicados por las ramas de producción que los fabricaban.[766] En vez de determinar la rama de producción nacional por referencia a los productores del producto "similar" al importado, la USITC determinó el producto importado por referencia a los que consideraba productos de la rama de producción nacional de los Estados Unidos.[767] El cúmulo de diferentes productos incluidos en "CPLPAC" sirve para destacar que

[761] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 137 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[762] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 215.

[763] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[764] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 215.

[765] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

[766] Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial a las partes, 12 de noviembre de 2002, párrafo 2002.

[767] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.31.

no se utilizaron parámetros de mercado para distinguir los productos diferentes. Como consecuencia de ello, CPLPAC no representa "un único mercado auténtico".[768]

7.271 El Brasil alega que no existe nada parecido a un mercado de CPLPAC. En cambio, existen evidentemente mercados especiales de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el resistente a la corrosión. Se trata en estos casos de categorías empleadas habitualmente en el sector.[769] La propia rama de producción no reconoce la existencia de una categoría de CPLPAC. En algunas oportunidades puede hablarse de productos "de chapa" o "productos planos", pero sin incluir nunca los desbastes. Además, la rama de producción distingue las chapas, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el resistente a la corrosión a los efectos de la fijación de precios, derivándose los correspondientes a todos estos productos de un precio básico para cada uno de los productos planos acabados (por ejemplo, en una lista de precios especial con un precio básico propio y recargos correspondientes a cada uno de esos cuatro productos).[770] Por último, las organizaciones empresariales del sector habitualmente emplean categorías separadas de acero laminado en caliente, laminado en frío, resistente a la corrosión y en chapas al informar sobre la producción, los envíos y las importaciones, lo que indica que la propia rama de producción reconoce una división clara entre esos productos.[771] El Brasil considera que la circunstancia de que la propia rama de producción reconozca la existencia de categorías independientes y distintas de un producto acredita *prima facie* que CPLPAC no define un producto, ni un producto similar.[772]

7.272 El Japón y Corea señalan que no existe nada parecido a un precio de CPLPAC.[773] Los precios que existen son distintos para cada uno de los diferentes productos de esa categoría que son objeto de investigación. En realidad, la USITC así lo reconoció porque no pidió datos sobre precios de CPLPAC, sino precios correspondientes al acero laminado en caliente, al acero laminado en frío, etc. Los Estados Unidos ni siquiera han aducido que el acero laminado en caliente "compita" con el acero resistente a la corrosión.[774]

---

[768] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[769] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[770] Lista de precios de Nucor, adjunta como anexo a las respuestas escritas del Brasil a preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[771] *Shipments of Steel Mill Products - Carbon*, comunicado estadístico Nº 10C del Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero, incluido en Japón - Prueba documental 1 de las respuestas escritas del Japón a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y datos del Censo de los Estados Unidos sobre las importaciones de acero, agrupados por categorías de productos (se encuentra un ejemplo de estos datos en http://www.census.gov/foreing-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/stellcp.pdf.) (con categorías prácticamente iguales a las del comunicado estadístico anterior).

[772] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 12.

[773] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[774] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.273 Los Estados Unidos afirman que la USITC aplicó sus factores tradicionales al determinar que no existían líneas divisorias claras entre los tipos de CPLPAC y definirlos como un único producto similar, correspondiente a un único producto importado. La USITC constató que CPLPAC, en diversas etapas de la producción, compartían determinadas propiedades físicas básicas, estaban interrelacionados, tenían usos finales comunes, se distribuían habitualmente a través de las mismas vías de comercialización y se fabricaban, en lo esencial, por los mismos procedimientos de producción (al menos en las etapas iniciales).[775] Un hecho que la USITC consideró importante al definir el producto similar era que CPLPAC de una etapa del proceso solían servir como insumo en la etapa siguiente del proceso.[776, 777] Al determinar que no existían líneas divisorias claras entre los desbastes y otros productos de la categoría CPLPAC, la USITC reconoció que los desbastes se destinan al uso en la siguiente etapa de producción del acero, el acero laminado en caliente.[778] Además, los desbastes comparten propiedades metalúrgicas con CPLPAC.[779]

7.274 Según el Japón, el hecho de que los procesos de producción sean iguales, "por lo menos en las etapas iniciales", como alegan los Estados Unidos, no tiene importancia. Como lo revela la comparación entre los corderos en pie y la carne de cordero, los procesos ulteriores pueden crear productos que se distinguen desde el punto de vista de las características físicas, el uso final y la percepción de los clientes.[780]

iii) La medida correctiva diferente aplicada a los desbastes

7.275 A juicio de las Comunidades Europeas, la imposición de una medida correctiva diferente a los desbastes confirma la inexistencia de un "producto" consistente en CPLPAC, con inclusión de los desbastes. La posibilidad de aplicar de manera diferenciada las dos medidas que dispone la Proclamación Nº 7529 (una para los desbastes y otra para el resto de CPLPAC) se basa en que las autoridades competentes pueden identificar y distinguir los "desbastes" de los otros productos de acero agrupados como "CPLPAC".[781] Noruega admite que siempre puede ser posible reducir un producto a otro subproducto (por ejemplo, lápices rojos y azules), pero afirma que la imposición de

[775] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 116-142; e informe de la USITC, páginas 36 a 45.

[776] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-127; e informe de la USITC, páginas 37 a 42.

[777] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 26 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[778] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-121; e informe de la USITC, páginas 37 a 40.

[779] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[780] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[781] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

una medida diferente es una indicación clara de que el "producto" (CPLPAC) no estaba definido suficientemente.[782]

7.276 Según el Japón, si los productos son similares entre sí, la dinámica competitiva entre ellos, por definición, tiene que ser la misma, por lo que requieren la misma medida para hacer frente a un único nivel de daño. El hecho de que el Presidente se haya sentido obligado a imponer un contingente arancelario para los desbastes y un arancel elevado para los demás productos comprendidos en el grupo de CPLPAC demuestra que existe una dinámica competitiva distinta entre los desbastes y los productos planos acabados.[783] Corea también alega que el "producto" que cumple las condiciones de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 es el mismo "producto" contra el cual puede imponerse una medida. La decisión de imponer una medida correctiva diferente para los desbastes supone el reconocimiento de que las condiciones de competencia de los desbastes, incluidas la oferta y la demanda, son distintas de las condiciones de competencia de los demás productos que la USITC trató como el mismo producto similar. Esto parece un reconocimiento *de facto*, por los Estados Unidos, de que los desbastes son, en realidad, un producto similar diferente de los demás comprendidos en la categoría de CPLPAC porque responden a condiciones de la demanda que son muy distintas.[784]

7.277 Del mismo modo, Noruega alega que no pueden existir medidas correctivas diversas dirigidas a un mismo producto. La aplicación de una medida correctiva diferente es otra indicación más de que los desbastes (que, por cierto, pueden ser uno o más productos distintos) se diferencian de los demás productos del grupo o conjunto. El hecho de que los Estados Unidos puedan identificar fácilmente los "desbastes" como cosa distinta de los demás productos del conjunto, para aplicarles una medida diferente, lo atestigua así.[785]

7.278 El Brasil plantea también por qué es necesario aplicar una medida diferente para una subcategoría de los productos incluidos en la categoría del producto similar si todos ellos compiten entre sí. Es de presumir que, si los desbastes compiten directamente con las chapas y los productos laminados en caliente, laminados en frío y resistentes a la corrosión, la medida correctiva necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de desbastes en nada habrá de diferenciarse de la necesaria para eliminar el daño que causa la importación de esos productos más elaborados. La necesidad de una medida diferente para los desbastes demuestra que los productos incluidos en el grupo no son similares entre sí, no compiten directamente entre sí y no deberían haber sido agrupados juntos. Existe una dinámica competitiva diferente en juego entre los desbastes y los productos planos acabados, lo que significa que no pueden formar parte del mismo producto similar.[786]

---

[782] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[783] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[784] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[785] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[786] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.279 Nueva Zelandia sostiene que la USITC trató los desbastes como productos indivisibles dentro de la categoría de CPLPAC para todas las determinaciones, excepto la medida correctiva. Así, se constató que el aumento de las importaciones de CPLPAC causaba daño grave a la rama de producción nacional que producía el producto similar competidor, CPLPAC. Lógicamente, entonces, debió haberse aplicado la misma medida correctiva para todo el producto importado.[787]

7.280 Con respecto a la medida correctiva aplicada a los desbastes, los Estados Unidos afirman que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite la aplicación de una medida de salvaguardia en niveles diferentes a distintos artículos abarcados por ella, y hasta permite que deje de aplicarse por completo a algunos artículos.[788]

b) Productos de acero fundido con estaño

7.281 Noruega considera que existen seis grandes categorías de productos de acero fundido con estaño, con subcategorías determinadas y usos finales muy específicos. A este respecto, Noruega se remite a la explicación que figura en el informe de la USITC sobre los productos estañados.[789] Noruega señala que el grosor y la superficie también presentan gran diversidad según el uso final del producto.[790] Añade que las distinciones entre los productos pueden efectuarse con facilidad, y que se encuentran ejemplos de los distintos productos comprendidos en este grupo en las exclusiones que posteriormente dispuso el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, por las que 10 productos estañados diferentes quedaron excluidos de las medidas de salvaguardia el 22 de agosto de 2002.[791, 792]

7.282 El Brasil considera que la USITC tenía fundamentos para llegar a la conclusión de que los productos estañados constituyen un único producto importado, y que la rama de producción nacional que produce el producto similar es la industria que produce todos los productos estañados.[793]

---

[787] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[788] Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 22 a 29 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[789] Informe de la USITC, volumen II, página FLAT-4.

[790] Primera comunicación escrita de Noruega, nota 216; y respuesta de Noruega a la pregunta 34 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[791] Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales: "Lista adicional de productos excluidos de las medidas de salvaguardia previstas en el artículo 201, establecidas en la Proclamación Presidencial Nº 7529, de 5 de marzo de 2002", de fecha 22 de agosto de 2002 (puede consultarse en el sitio Web del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, www.ustr.gov) (Prueba documental CC-92). En esta lista se indica la exclusión de 10 productos diferentes de acero fundido con estaño, con especificaciones propias.

[792] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[793] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.283 Los Estados Unidos sostienen que estos productos comprenden una gran variedad de productos de acero al carbono o aleado laminados planos, estañados o revestidos con estaño o con óxidos de cromo o con cromo y óxidos de cromo.[794] Algunos reclamantes aceptan la definición de los productos de acero fundido con estaño como un único producto similar, mientras que otros, como Noruega, parecen sugerir que esos productos deberían haberse definido en forma mucho más estricta, como muchos productos similares que figuraron en determinadas solicitudes de exclusión de productos.[795, 796] El acero fundido con estaño se fabrica con acero laminado en frío que ha sido revestido con estaño, cromo u óxidos de cromo. El producto similar, "acero fundido con estaño", consiste en un conjunto de productos revestido de estaño o cromo que, del mismo modo que la mayoría de las definiciones de "productos similares", comprende diversos tamaños, revestimientos, categorías, etc. Cuatro miembros de la Comisión constataron que el conjunto de los productos de acero fundido con estaño compartía características o propiedades físicas, usos, procesos de fabricación y vías de comercialización similares.[797, 798]

c) Accesorios, bridas y juntas de herramientas ("ABJH")

7.284 Las Comunidades Europeas aducen, además, la falta de definiciones precisas de los productos importados de que se trata, que vicia todas las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal, como queda ilustrado en el ejemplo de los "accesorios de acero al carbono y aleado". Hasta la propia USITC reconoció que esta "categoría contiene una combinación de *productos*", o diversos "*productos* para la conexión de tubos".[799] La exageración artificial de este grupo de productos introdujo una distorsión fundamental en el análisis sobre el aumento de las importaciones y la relación causal y dio lugar a que se impusieran medidas de salvaguardia a una amplia "combinación de productos", a pesar de que la USITC sólo determinó un efecto de subvaloración de precios respecto de un producto sumamente específico que representa alrededor del 1 por ciento del total de las importaciones: los "accesorios de acero al carbono para la soldadura a tope de tuberías, con diámetro nominal de seis pulgadas, ángulo de 90 grados, gran radio, peso normal, conforme a la especificación ASTM A-234, categoría WPB o equivalente".[800] Las Comunidades Europeas alegan también que los productos de un grupo como el de los "accesorios de acero al carbono y aleado" ni siquiera son similares o directamente competidores (los argumentos pertinentes están resumidos en la sección E.7d)). Las Comunidades Europeas observan que los Estados Unidos no respondieron a la alegación específica de que los productos agrupados como "ABJH" ni siquiera eran similares entre sí. Por tanto, debe constatarse que todas las determinaciones basadas en esos productos importados son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[794] Informe de la USITC, página FLAT-4.

[795] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 223.

[796] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 104.

[797] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 143 y 144; e informe de la USITC, páginas 48 y 49.

[798] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[799] Informe de la USITC, volumen I, páginas 175 y 179.

[800] Informe de la USITC, volumen II, página TUBULAR-59, cuadro TUBULAR-61.

E. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL QUE PRODUCE PRODUCTOS SIMILARES AL PRODUCTO IMPORTADO O DIRECTAMENTE COMPETIDORES CON ÉL

1. Introducción

7.285 Las Comunidades Europeas, el Japón, Noruega y los demás reclamantes alegan que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones asumidas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al definir la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". El Japón añade que los Estados Unidos también infringieron el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.[801] En su defensa, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han establecido ningún fundamento para que el Grupo Especial concluya que alguna de las determinaciones de la USITC concernientes al producto similar es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias o el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.[802]

7.286 Los Estados Unidos sostienen que el criterio aplicado por la USITC a la definición del producto similar es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[803] La USITC definió 27 productos similares separados que corresponden a los productos importados objeto de investigación. Diez de esas definiciones corresponden a productos importados objeto de investigación con respecto a los cuales se impusieron medidas correctivas y que son objeto de examen por este Grupo Especial.[804] La USITC tuvo en cuenta las pruebas que figuraban en el expediente utilizando factores establecidos desde hacía tiempo y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los distintos tipos de acero nacional correspondientes al acero importado objeto de la presente investigación. La metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva. Las definiciones de productos similares establecidas por la USITC fueron adecuadas y fundamentadas, y se dieron explicaciones razonables, en forma compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.[805] Las determinaciones de la USITC relativas al producto similar estaban plenamente justificadas, dados los datos específicos relativos a cada uno de los productos en cuestión y la explicación adecuada y razonable por la USITC de su análisis de la determinación relativa a cada producto similar.[806]

---

[801] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 222; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 78-82; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 213. Véase la sección VII.O.2, *infra*, donde figura un análisis detallado de la infracción del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

[802] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 63.

[803] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

[804] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 y 114.

[805] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 115.

[806] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 30.

2. Definición/identificación del "producto similar"

a) Orientación al establecerse una definición

7.287 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza y Noruega estiman que la interpretación del concepto de "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe basarse en la enseñanza del Órgano de Apelación de que "cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de ... medidas [de salvaguardia]" "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta". Las medidas de salvaguardia no tienen la finalidad de ampliar lo más posible el alcance de la protección a una rama de producción afectada, como sugiere la USITC. El Órgano de Apelación aclaró que sólo puede recurrirse a medidas de salvaguardia "en una situación extraordinaria de urgencia". Esa finalidad requiere que la rama de producción nacional se defina con exactitud suficiente para garantizar un análisis significativo de todas las condiciones impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[807]

7.288 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, Suiza, Nueva Zelandia y el Brasil, una consecuencia de ello es que no basta con que un producto nacional en un conjunto de productos sea similar a un producto importado o directamente competidor con él, con independencia de la especificidad o amplitud con que ese producto se haya definido. Las autoridades competentes están obligadas a establecer que todos los componentes del conjunto de productos nacionales son similares a todos los productos importados específicos o todos los componentes del conjunto de productos importados o directamente competidores con ellos. El Japón hace hincapié en que, a falta de competencia entre el producto importado y el producto nacional, no hay base para encontrar un producto similar[808] Nueva Zelandia añade que esto significa que habrá similitud entre cada uno de los productos dentro de cada conjunto de productos, e insiste en que una autoridad competente no puede agrupar varios productos importados no similares y después agrupar los mismos productos nacionales no similares y alegar que ha satisfecho el criterio del "producto similar" establecido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[809]

7.289 El Brasil aduce que en el presente caso el análisis de CPLPAC efectuado por la USITC se centró exclusivamente en productos "similares", pasando por alto los productos "directamente competidores". En otros contextos y en el marco de otros acuerdos, el Órgano de Apelación ha constatado que si una rama de producción se define por los productos "similares" que produce, esa definición deberá entenderse de manera más estricta que si esa rama de producción se definiera por los más numerosos productos "directamente competidores".[810]

---

[807] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 197-198; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 95 y 96; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 27; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 27; Primera comunicación escrita de China, párrafos 148-149; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 183-184; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

[808] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 200; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 186; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.48; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 88-89; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 78 y 79.

[809] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.28, 3.21.

[810] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, 19; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 88, nota 50 (donde este principio se reconoce implícitamente).

7.290 Los Estados Unidos aducen que ni la concepción de las salvaguardias como una excepción de otras obligaciones ni las declaraciones en *Estados Unidos - Cordero* exigen una interpretación estricta de la definición de producto similar, como alegan los reclamantes.[811] En primer lugar, en la medida en que el Acuerdo sobre Salvaguardias es una excepción, esto es algo que ya ha quedado integrado en el texto de dicho Acuerdo. Los Miembros no están obligados o autorizados a modificar el equilibrio de derechos y obligaciones reflejado en el Acuerdo añadiendo al texto negociado una norma no expresa de interpretación. Además, los Estados Unidos sostienen que esa argumentación no tiene en cuenta los elementos de hecho de la presente investigación, que son muy distintos de los del asunto *Estados Unidos - Cordero*. En el presente caso, las definiciones de producto similar y rama de producción nacional corresponden exactamente a los productos importados objeto de investigación. Por tanto, no se están examinando los efectos de las importaciones en productores nacionales de mercancías que no se definen como productos similares. Aparentemente, los argumentos de los reclamantes se centran más en la gama de productos incluidos en la investigación que en el criterio aplicado por la USITC al producto similar.[812]

b) Pertinencia de la definición de producto similar en otros acuerdos de la OMC y en la jurisprudencia del GATT/OMC

7.291 Noruega aduce que, dado el carácter extraordinario de las medidas, así como el hecho de que en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al concepto de "similar" se sume el de "o directamente competidor", la "similitud" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias deberá interpretarse al menos de manera tan estricta como en el marco del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.[813, 814] Nueva Zelandia señala asimismo que en el Acuerdo sobre Salvaguardias la expresión "producto similar" se yuxtapone a "producto directamente competidor", por lo que debe interpretarse estrictamente para no superponerse a casos concernientes a productos que es más adecuado tratar como "directamente competidores".[815]

7.292 Corea, el Japón y el Brasil aducen que, como constató el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, no hay motivos para interpretar las palabras "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias en forma que difiera de su definición en los acuerdos reguladores de las medidas antidumping o compensatorias.[816, 817] Corea y Nueva Zelandia también creen que el Acuerdo

[811] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 197-199; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 27-28; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 88 y 95.

[812] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 99.

[813] Declaraciones del Órgano de Apelación con respecto a los dos conceptos contenidos en el párrafo 2 del artículo III del GATT, informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 18 a 20 de la versión inglesa.

[814] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

[815] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.38, 4.41.

[816] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.75 ("Otro elemento del contexto pertinente para la interpretación de la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se encuentra en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping de la OMC").

[817] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 88-89; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 35; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 89-94.

Antidumping y el Acuerdo SMC son útiles para la interpretación de la expresión "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, porque "las definiciones que dan los tres Acuerdos de la rama de producción que produce un producto *similar* son fundamentalmente idénticas".[818, 819]

7.293 Los Estados Unidos señalan que lo que los reclamantes proponen como definiciones adecuadas del producto similar comprenden desde definiciones de productos utilizadas en casos de medidas correctivas comerciales basados en otras leyes hasta clasificaciones arancelarias (en total 612 clasificaciones), incluidas descripciones de productos contenidas en solicitudes de exclusiones de productos. Lejos de estar todos de acuerdo, algunos reclamantes incluso proponen distintas definiciones para el mismo artículo con distintos fines, basándose en la cuestión impugnada y en el resultado que desean obtener.[820]

7.294 Los Estados Unidos indican que esta diferencia ofrece al Grupo Especial la primera ocasión para examinar cabalmente la interpretación y aplicación de la expresión "productos similares" en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación ha constatado que esa expresión "debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto y el objeto y fin de la disposición en cuestión, así como el objeto y fin del acuerdo abarcado en el que figura la disposición".[821] La expresión "productos similares o directamente competidores" o, más concretamente, la expresión "productos similares", no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994, ni ha sido objeto de examen en procedimientos de solución de diferencias en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuando la expresión "productos similares" se ha abordado en otros procedimientos de solución de diferencias en el GATT o la OMC, lo ha sido en el contexto de las disposiciones del GATT de 1994 o de otros acuerdos abarcados con finalidades concretas y distintas de las del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como ha advertido el Órgano de Apelación, la interpretación de la expresión "productos similares" en un contexto no puede trasponerse automáticamente a otras disposiciones o acuerdos donde esa expresión se utiliza.[822] Es evidente, por ejemplo, que la interpretación de la expresión "productos similares" en el contexto de las disposiciones de otros acuerdos abarcados (por ejemplo el artículo III del GATT de 1994), cuya finalidad es evitar el proteccionismo y preservar una relación igual y competitiva entre productos, necesariamente no será idéntica, ni tal vez especialmente pertinente, a la interpretación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, que tiene la finalidad opuesta, es decir, permitir la protección temporal de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debe tener en cuenta la clara distinción entre esas finalidades y rechazar, de conformidad con las constataciones del Órgano de Apelación, las propuestas de los reclamantes de trasponer automáticamente al Acuerdo sobre Salvaguardias las interpretaciones hechas en otro contexto.[823]

7.295 Los Estados Unidos sostienen también que en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias no se ha establecido en otro procedimiento de solución de diferencias en el marco del GATT de 1947 o

---

[818] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.75 (cursivas en el original).

[819] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 30; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.41-4.43.

[820] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

[821] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 88.

[822] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, nota 60.

[823] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63-82.

de la OMC qué factores deben tenerse en cuenta para determinar si un producto nacional es similar a un producto importado. Aunque "criterios generales, o conjuntos de características que pueden compartirse, proporcionan un marco para analizar la 'similitud' de productos determinados ... estos criterios son, conviene tenerlo presente, meros instrumentos para facilitar la tarea de clasificar y examinar los elementos de prueba pertinentes".[824] Además, es evidente que el análisis del producto similar nacional en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias entrañará "'un elemento inevitable de apreciación personal, discrecional' ... [y] deberá hacerse ... caso por caso".[825] Como ha afirmado el Órgano de Apelación, "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso *todos* los elementos de prueba pertinentes".[826, 827]

7.296 A juicio de las Comunidades Europeas, hay criterios para determinar lo que son "productos similares o directamente competidores" en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al interpretar una disposición análoga en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación hizo una distinción entre los conceptos de similar y directamente competidor a los efectos de las medidas de salvaguardia, y confirmó que la relación del producto similar es más restringida que la del producto "directamente competidor".[828] En cuanto a los criterios para determinar la similitud las Comunidades Europeas sostienen que, el Órgano de Apelación confirmó, en los asuntos *Japón - Bebidas alcohólicas II* y *CE - Amianto*, que, con independencia de dónde se use el término "similar" en el Acuerdo de la OMC, "cada uno" de los cuatro criterios expuestos en ajustes fiscales en frontera "debe examinarse" como un marco[829], y que deben sopesarse *todas* las pruebas. El hecho de que el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias tengan finalidades distintas carece de importancia. Lo importante es que la finalidad del concepto del producto similar, es decir, analizar si un producto importado compite con uno producido en el país, es la misma en ambas disposiciones. La distinta finalidad de las obligaciones subyacentes puede ser una razón para abrir el acordeón, pero el acordeón y su teclado siguen siendo iguales. Según las Comunidades Europeas los propios Estados Unidos convienen en que para determinar la similitud en una investigación en materia de salvaguardias son pertinentes los criterios siguientes: "las propiedades físicas del producto, su trato aduanero, su proceso de manufactura, sus usos". La única diferencia entre la posición de los Estados Unidos y la de las Comunidades Europeas sobre este punto reside en la pertinencia de la "línea de producción continua entre el insumo y el producto final".[830] El Japón añade que la enseñanza básica de *Estados Unidos - Tubos* es que el Acuerdo existe para evitar que los Miembros abusen de su derecho a proteger las ramas de producción nacionales.[831]

---

[824] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

[825] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101; Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 20-21.

[826] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

[827] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65, 83, 88.

[828] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 97 y 98.

[829] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 21; informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 109.

[830] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 244-249.

[831] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 27.

7.297 Corea tampoco está de acuerdo en que la protección de las ramas de producción nacionales es el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ese razonamiento llevaría necesariamente a plantearse una cuestión fundamental: "¿qué ramas de producción nacional pueden protegerse?" El Acuerdo sobre Salvaguardias aclara que sólo las ramas de producción nacionales que produzcan el producto similar pueden ser objeto de la medida de protección.[832, 833] La introducción del Acuerdo sobre Salvaguardias incluye como su objeto y fin "la necesidad de potenciar la competencia ... en lugar de limitarla". Conforme a todo su contexto, la finalidad del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias es establecer únicamente una excepción muy restringida al aumento de la competencia de las importaciones derivado de las concesiones en el marco de la OMC.[834]

i) Propiedades físicas, usos finales, percepción por los consumidores y clasificación arancelaria

7.298 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil sostienen que un examen de la similitud debe entrañar, como mínimo, un examen de los cuatro criterios establecidos en ajustes fiscales en frontera: i) las propiedades físicas de los productos; ii) la medida en que los productos pueden servir para usos finales iguales o similares; iii) la medida en que los consumidores perciben y tratan los productos como medios alternativos de realizar funciones particulares con objeto de satisfacer un deseo o demanda específicos; y iv) la clasificación internacional de los productos a efectos arancelarios.[835] Nueva Zelandia añade que el ámbito restringido de la expresión "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que exista un alto grado de similitud en todas esas características.[836]

7.299 El Japón afirma que el Órgano de Apelación ha sostenido, en el contexto del artículo III del GATT (por ejemplo, en *Japón - Bebidas alcohólicas II*), que los factores más pertinentes son las propiedades físicas de los productos, los usos finales, las preferencias de los consumidores y las clasificaciones arancelarias. La utilización de esos factores tiene una finalidad evidente: ayudan a determinar si los productos compiten entre sí. Los productos sólo pueden agruparse debidamente si compiten unos con otros. De no ser así, el análisis que se realice en la investigación del daño, así como la elección de una medida correctiva adecuada, carecen de sentido.[837]

7.300 Las Comunidades Europeas aducen que la finalidad del criterio basado en los "productos similares o directamente competidores" establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias es definir la rama de producción nacional con exactitud suficiente para garantizar que sólo se conceda a los productores nacionales que sufran daños graves un espacio de maniobra

---

[832] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 24; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 95.

[833] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 37.

[834] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

[835] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 202; Primera comunicación escrita de China, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 188; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.45; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 94.

[836] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.44.

[837] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 98-101.

temporal para facilitar el reajuste.[838] El Brasil, el Japón y Suiza sostienen que sólo está permitido imponer medidas de salvaguardia cuando la competencia de las importaciones causa daños graves. El análisis de los cuatro factores desarrollado en el contexto del artículo III, que tiene por finalidad discernir el alcance de la competencia, es, por tanto, igualmente aplicable en el contexto de las salvaguardias.[839] Noruega aduce que la razón por la que se definen los parámetros del "producto similar o directamente competidor" es análoga en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994; el criterio del producto similar o directamente competidor es un instrumento para analizar la relación de competencia entre los productos importados y los producidos en el país.[840, 841]

7.301 China está de acuerdo en que la interpretación de la expresión "productos similares" en el contexto de un acuerdo específico no puede trasponerse automáticamente a otros acuerdos.[842] Sin embargo, China que a veces esto puede ser adecuado, y que en cualquier caso esas interpretaciones ofrecen una valiosa orientación.[843] En consecuencia, China reafirma que los factores identificados por el Grupo de Trabajo en *Ajustes Fiscales en Frontera*, y después utilizados por el Órgano de Apelación en *Japón - Bebidas alcohólicas*, son pertinentes en el presente caso.[844] La intención es que los criterios sugeridos por el Grupo de Trabajo en *Ajustes Fiscales en Frontera* se utilicen en todos los distintos casos tratados en el marco del GATT. Es evidente que esos factores pueden trasponerse para determinar la "similitud" en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias.[845]

7.302 Los Estados Unidos sostienen que todas las partes están de acuerdo en que son razonables los siguientes criterios: propiedades/características físicas, usos y trato aduanero/clasificación arancelaria. Muchas partes convienen en que la consideración de los procesos de manufactura puede ser adecuada. Aunque algunos de los reclamantes mantienen que los gustos de los consumidores son también un criterio adecuado, ninguna parte ha puesto objeciones a la consideración por la USITC de los canales de comercialización. Los criterios sobre el producto similar aplicados tradicionalmente por la USITC son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, y no hay en los informes de los grupos especiales o el Órgano de Apelación ningún trato directamente relacionado de esa expresión que ofrezca orientación sobre los criterios adecuados para el análisis del producto similar. Además, recurrir al sentido "corriente" o "normal" de la palabra "similar" tal como figura en el diccionario "dejaría abiertas muchas cuestiones de interpretación".[846] En el asunto *CE - Amianto*, el Órgano de

[838] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[839] Respuesta escrita del Japón, Suiza y el Brasil a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[840] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[841] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 244-249.

[842] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 64.

[843] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 61-62.

[844] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 67.

[845] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 69.

[846] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

Apelación, interpretando el artículo III del GATT, observó que la definición de "similar" en el diccionario no resuelve las tres siguientes cuestiones de interpretación: i) qué características o cualidades son importantes; ii) el grado o la medida en que los productos deben tener cualidades o características comunes; y iii) desde qué punto de vista debe juzgarse la "similitud".[847, 848]

7.303 Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación, al abordar la expresión "similar" en el marco del artículo III del GATT, reconoció en *Japón - Bebidas alcohólicas II*, y más recientemente afirmó en *CE - Amianto*, que la finalidad y el contexto del acuerdo abarcado son importantes para interpretar la expresión "productos similares"[849], y que esa interpretación basada en un contexto no puede trasponerse automáticamente a otras disposiciones o acuerdos donde se utilizan las palabras "productos similares".[850] De conformidad con las constataciones del Órgano de Apelación, este Grupo Especial debería reconocer la clara distinción entre acuerdos con distintas finalidades y rechazar las propuestas de los reclamantes de trasponer automáticamente al Acuerdo sobre Salvaguardias criterios establecidos para otro contexto, como el artículo III.[851]

7.304 Los Estados Unidos sostienen además que la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es permitir la protección temporal de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias.[852] Reiteran que el análisis en una investigación sobre salvaguardias se centra en el estado de la rama de producción nacional, y no, como ocurre en el marco del artículo III, en si las importaciones son objeto de un trato distinto del otorgado a los productos nacionales en el mercado interior, es decir, si se les otorga trato nacional.[853] Mientras que la finalidad del artículo III es

---

[847] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

[848] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-61.

[849] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 88.

[850] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, nota 60, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 24. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

[851] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

[852] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.76 (los objetivos del Acuerdo de "crear un mecanismo para proteger en forma eficaz y temporal de las importaciones a una rama de producción que esté experimentado un daño grave …")

[853] La expresión "productos similares" se ha abordado principalmente en procedimientos de solución de diferencias relacionados con alegaciones de que no se ha concedido trato nacional con respecto a 1) impuestos interiores de conformidad con el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, y 2) leyes y reglamentos, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Con respecto a la finalidad del artículo III del GATT de 1994, el Órgano de Apelación ha indicado, en *CE - Amianto*, párrafo 97, que:

> El *objetivo* general y fundamental *del artículo III es evitar el proteccionismo* en la aplicación de los impuestos y medidas reglamentarias interiores. Más concretamente, el propósito del artículo III "es el de que las medidas interiores *no se apliquen a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional* … El artículo III protege las expectativas no de un determinado volumen de comercio, sino más bien las expectativas de la relación de competencia en condiciones de igualdad entre los productos importados y los nacionales. (sin cursivas en el original)

proteger la relación competitiva entre los productos importados y los nacionales e impedir la protección de la producción nacional[854], la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es proteger temporalmente a la rama de producción nacional en caso de necesidad. Los criterios relativos al producto similar que la USITC considera tradicionalmente se centran en factores que no son subjetivos sino objetivos. Además, dado que en una investigación sobre salvaguardias el análisis se centra en el estado de la rama de producción nacional y no en el consumidor o en la relación entre los productos importados y los nacionales en el mercado, la "similitud" debe verse desde la perspectiva del producto nacional, y no desde la del consumidor, para ser coherente con la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.[855] De hecho, en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación advirtió que podría ser importante tener en cuenta "*desde el punto de vista de quién* debe juzgarse la 'similitud'. Por ejemplo, los consumidores finales quizá tengan una percepción de la 'similitud' de dos productos muy diferente de la de los inventores o productores de esos productos".[856]

7.305 Los Estados Unidos sostienen que, en cualquier caso, los factores concernientes al producto similar utilizados por la USITC en una investigación sobre salvaguardias incluyen los tres criterios sobre los cuales todas las partes están de acuerdo (propiedades físicas, usos y trato aduanero), y además se centran en otros factores objetivos, como los canales de comercialización del producto y el proceso de manufactura.[857, 858] Estos criterios no son vinculantes y no impiden a la USITC considerar otros factores, si procede, al hacer sus constataciones.[859] Ningún factor es por sí mismo determinante, y el peso que se otorga a cada uno de ellos (y a otros factores pertinentes) dependerá de los elementos de hecho del caso concreto.[860] Tradicionalmente, la USITC ha tratado de encontrar líneas divisorias claras entre posibles productos y ha descartado las variaciones de menor importancia.[861]

7.306 Las Comunidades Europeas mantienen su alegación de que los Estados Unidos se abstuvieron de examinar sistemáticamente cada uno de los criterios clásicos y todas las pruebas pertinentes. A juicio de las Comunidades Europeas y de Suiza, la USITC no tuvo en cuenta en ningún momento las

---

[854] Concretamente, en *CE - Amianto*, párrafo 99, el Órgano de Apelación afirmó que:

… una determinación de la "similitud" en el marco del párrafo 4 del artículo III es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos.

[855] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82 (la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es dar a un Miembro de la OMC la posibilidad de "recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia que ... haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional").

[856] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62-64.

[857] Informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7 (el Grupo Especial opinó que la similitud de los productos debía examinarse teniendo en cuenta criterios objetivos (como la composición y los procesos de manufactura de los productos)).

[858] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-93.

[859] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102 (los criterios generales "no están impuestos por un tratado ni constituyen una lista cerrada de criterios que determinarán la caracterización jurídica de los productos").

[860] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65.

[861] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 84.

clasificaciones arancelarias.[862] Las Comunidades Europeas y Suiza aducen además que los Estados Unidos no pueden defenderse alegando que hay demasiadas clasificaciones al nivel de 10 dígitos y que no hay acuerdo universal sobre lo que constituye productos de acero específicos en general.[863] Los capítulos 72 y 73 del SA armonizan las clasificaciones de los productos de acero al nivel de 6 dígitos.[864] El Japón sostiene que de hecho los Estados Unidos no están discerniendo la línea divisoria adecuada entre productos, sino más bien entre productores.[865]

7.307 Los Estados Unidos respondieron que el examen del régimen aduanero puede ser un factor pertinente en ese análisis según las circunstancias particulares de cada caso, pero sólo constituye un criterio entre varios.[866] La USITC constató que el examen del régimen aduanero a los efectos de la definición del producto similar no constituía un "factor útil" habida cuenta del gran número de categorías de clasificación (612) aplicable a esta investigación. Lo cierto es que en este caso las numerosas clasificaciones arancelarias no proporcionaron distinciones claras entre productos. Por ejemplo, cada una de las 33 categorías a los efectos de la obtención de datos tiene entre 2 y 65 clasificaciones arancelarias.[867]

ii) Procesos de producción

7.308 Todos los reclamantes recuerdan que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación sostuvo que se había constatado que el grado de integración de los procesos de producción de los productos objeto de examen era irrelevante para la determinación de la "rama de producción nacional". "Lo importante", dijo el Órgano de Apelación, "es la determinación de los *productos* [nacionales], y que estos sean 'similares o directamente competidores' [con los productos importados], y no los *procesos* de producción de esos productos".[868, 869] China añade que de esa declaración se deduce claramente que los procesos de producción no son un elemento de la relación de competencia directa o similitud entre productos.[870]

---

[862] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 42-43; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 263.

[863] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 58; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65 y 103.

[864] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 263.

[865] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 20.

[866] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[867] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

[868] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 86.

[869] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 191-193; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 103-104; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 32; Primera comunicación escrita de China, párrafo 140; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 179; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 197; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 96; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.35.

[870] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 71.

7.309 Los Estados Unidos sostienen que el procedimiento de solución de diferencias en *Estados Unidos - Cordero*, aunque ha sido expuesto de manera engañosa por los reclamantes, ofrece poca orientación por lo que respecta a la definición del producto similar. En esa diferencia no hubo desacuerdo sobre la definición del producto similar.[871] Antes bien, de lo que se trataba en *Estados Unidos - Cordero* era de la definición de la rama de producción nacional cuando la USITC ya había definido el producto similar. Las constataciones en *Estados Unidos - Cordero* se centraban en los productores que podían considerarse miembros de la rama de producción nacional que fabricaba un solo producto similar nacional, y no en la definición del producto similar, como han alegado los reclamantes.[872] Los Estados Unidos aducen asimismo que, aunque los reclamantes afirmen erróneamente lo contrario, el Órgano de Apelación ha reconocido que puede ser adecuado tener en cuenta el proceso de producción de un producto al definir los productos similares, en especial cuando se plantea la cuestión de si dos artículos son productos separados.[873]

7.310 Nueva Zelandia responde que son los Estados Unidos quienes exponen erróneamente la cuestión tratada en *Estados Unidos - Cordero*. Lo que se definió en *Estados Unidos - Cordero* fue el producto importado, y la cuestión era si la rama de producción nacional incluía los productores de un producto que no era "similar" al producto importado. Por tanto, *Estados Unidos - Cordero* es directamente pertinente en el presente caso.[874] El Japón opina que los Estados Unidos hacen una distinción sin que exista una diferencia. Tal como se especifica en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el alcance del producto similar (o, si procede, directamente competidor) define el alcance de la rama de producción nacional pertinente. En última instancia, de lo que se trata es de definir el producto "similar" y la rama de producción nacional en formas que reflejen interacciones competitivas significativas y sustanciales. Si la teoría de los Estados Unidos se llevara a sus extremos lógicos, una autoridad competente estaría facultada para combinar cualquier número de productos, con independencia de lo similares que sean. De hecho, si esto fuera cierto, el Japón no ve razón alguna que hubiera impedido a los Estados Unidos simplemente realizar una investigación e imponer una medida a las importaciones de cualquier tipo de "acero". El Japón aduce que en *Estados Unidos - Cordero* se pone claramente de manifiesto que tiene que haber algún control sobre el alcance de las definiciones del producto similar en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación aclaró la importancia fundamental que tiene asegurarse de que el nexo entre los productos importados y sus equivalentes nacionales -ya sean similares o directamente competidores- sea lo bastante estrecho para que no se imponga una medida encaminada a proteger a ramas de producción que no fabrican productos similares o directamente competidores. Lo importante es que el producto similar y, a su vez, la rama de producción, no pueden definirse tan ampliamente que ofrezcan protección a fabricantes de productos con los que las importaciones no compiten.[875]

7.311 Corea tampoco está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos, e insiste en que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación examinó la cuestión de los productos similares, en conjunción con las cuestiones de los productos importados y la rama de producción nacional, por vez primera en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación aclaró que el vínculo entre las importaciones y sus equivalentes nacionales debe ser lo bastante estrecho para

[871] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 88.

[872] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 84, 90 y 95.

[873] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70, 91.

[874] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.41.

[875] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 10-13.

asegurarse de que no se impone una medida para proteger a ramas de producción que no fabrican productos similares o directamente competidores.[876] Evidentemente, las definiciones del producto similar y de la rama de producción nacional son conceptos interrelacionados e interdependientes; el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a la rama de producción nacional que produce productos *similares o directamente competidores*, y el párrafo 1 c) del artículo 4, que fue objeto de examen en *Estados Unidos - Cordero*, define la *rama de producción nacional* como "los productores ... de los productos *similares* o *directamente competidores*…". (sin cursivas en el original) La decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* se centró en la interpretación del "producto similar" para determinar el alcance de la rama de producción nacional.[877] El Órgano de Apelación afirmó además que "… sólo cuando se haya determinado cuáles son esos productos será posible identificar a sus 'productores'".[878] Tanto si el producto similar se definió indebidamente por referencia al proceso de producción de la rama de producción (en el presente caso) como si la rama de producción nacional que fabrica el producto similar se definió indebidamente por referencia al proceso de producción (en *Estados Unidos - Cordero*), el resultado es el mismo: "A nuestro juicio, si pudiera imponerse una medida de salvaguardia por razón de los efectos perjudiciales de un producto importado para los productores nacionales de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" respecto de este producto, ello constituiría una clara desviación del texto del párrafo 1 del artículo 2".[879] La misma "desviación" indebida se produciría en el presente caso como consecuencia de la definición del producto similar propugnada por los Estados Unidos.[880]

7.312 China también está en desacuerdo, y resalta que la afirmación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero* confirma que la definición de la rama de producción nacional mediante una evaluación de la relación entre productos "similares o directamente competidores" requiere en primer lugar la identificación del producto importado específico. En ningún caso puede el producto importado redefinirse después de que se haya definido la rama de producción nacional que fabrica productos similares o directamente competidores. China sostiene que los Estados Unidos están utilizando indebidamente esa afirmación y tratando de crear confusión.[881]

7.313 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, China, Suiza, Noruega y el Brasil, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación también aclaró qué criterios no sirven para establecer la similitud entre los productos nacionales y los importados. Son, en primer lugar, la existencia de "una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado", y en segundo lugar "una coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores de ambos productos.[882, 883] El Japón añade que esas declaraciones del Órgano de

[876] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

[877] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

[878] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

[879] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

[880] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 13-17.

[881] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 65.

[882] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 77 y 95.

[883] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 201; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 103-104; Primera comunicación escrita de China, párrafo 204; Primera

Apelación en *Estados Unidos - Cordero* no podían ser más pertinentes para un caso como el presente, en el que una autoridad ha agrupado, en un solo producto similar, productos que sirven como materias primas de otros, pero que de hecho tienen usos independientes en el mercado.[884]

7.314 Los Estados Unidos insisten en que la metodología aplicada por la USITC para analizar el producto similar no contraviene el Acuerdo sobre Salvaguardias, como afirman los reclamantes, porque emplea factores distintos de los sugeridos por éstos. En primer lugar, el Acuerdo sobre Salvaguardias no estipula qué factores han de tenerse en cuenta en el análisis del producto similar en el marco del Acuerdo. En segundo lugar, no hay ninguna decisión del Órgano de Apelación o de un grupo especial que ofrezca orientación interpretativa con respecto a los criterios que han de aplicarse para determinar el producto similar a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[885] Los Estados Unidos insisten en que en *Estados Unidos - Cordero* no se aborda la metodología aplicada por la USITC para determinar el producto similar. Antes bien, esa diferencia se centró en la definición de la rama de producción nacional. De hecho, los dos factores objeto de examen en *Estados Unidos - Cordero* que los reclamantes citan reiteradamente -"línea de producción continua" y "coincidencia sustancial de intereses económicos"- son factores utilizados por la USITC para identificar debidamente quiénes son los miembros de la rama de producción nacional *después* de que se haya definido el producto similar. La USITC no los cita en parte alguna de sus constataciones relativas al producto similar con respecto a CPLPAC o cualquiera de los demás productos similares. Aunque los reclamantes tratan de demostrar implícitamente que esos criterios se aplicaron en las determinaciones objeto del presente examen[886], en lo fundamental exponen erróneamente el análisis que de hecho realizó la USITC.[887, 888]

7.315 Según los Estados Unidos, uno de los factores considerados por la USITC para definir los productos similares es el proceso de manufactura del producto (es decir, donde y cómo se fabrica). En el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuya finalidad es permitir la adopción de medidas para proteger a la rama de producción nacional, si bien temporalmente y en determinadas circunstancias, la consideración del proceso de manufactura de un producto es un factor adecuado y objetivo. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación reconoció que para definir los productos similares quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos, como se indica en la nota 55.[889, 890] Los reclamantes han propugnado indebidamente la aplicación de

---

comunicación escrita de Suiza, párrafos 229; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 194-195; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 96.

[884] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 13.

[885] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 27.

[886] Primera declaración oral pronunciada por el Japón (producto similar), párrafo 13 ("una línea de producción continua entre productos -una característica en la que los Estados Unidos se apoyaron mucho en el presente caso").

[887] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.124.

[888] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 26-29.

[889] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55; informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7 (el Grupo Especial estimó que era importante determinar la "similitud", en la medida de lo posible, sobre la base de criterios objetivos, entre ellos, especialmente, la composición y los procesos de fabricación del producto, además de los hábitos de consumo).

[890] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* sobre la definición de una rama de producción nacional a la definición del producto similar, y han pasado por alto el reconocimiento expreso del Órgano de Apelación de que la consideración de los procesos de producción puede ser un factor pertinente para definir productos similares.[891] El Órgano de Apelación también reconoció que al haber productos en distintas etapas de producción, un factor pertinente para determinar la definición del producto similar (en contraste con la definición de la rama de producción nacional) era si productos en diferentes etapas de producción constituían distintas formas de un solo producto similar o se habían convertido en productos distintos.[892] Los Estados Unidos sostienen que aunque la mayoría de los reclamantes está de acuerdo en que la consideración de los procesos de manufactura, es decir, cómo se fabrica un producto, constituye un criterio adecuado para una investigación en materia de salvaguardia, discrepa de la consideración adicional por la USITC de la parte del proceso de manufactura en que se fabrica el producto.[893]

7.316 A juicio de Nueva Zelandia, la referencia de los Estados Unidos a la nota 55 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero* está muy desencaminada. Con arreglo a la interpretación propugnada por los Estados Unidos, la nota estaría en contradicción con el sentido corriente del cuerpo del Informe. De la lectura de la nota 55 se deduce claramente que se refiere a la cuestión de los "productos separados". No trata, como sugieren los Estados Unidos, la cuestión de los "productos similares".[894] De manera análoga, Corea también aduce que la nota 55 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero* no añade nada a su argumentación. El Órgano de Apelación se limitó simplemente a afirmar que el proceso de producción podría ser pertinente para determinar si los productos fabricados mediante ese proceso eran productos separados (es decir, el proceso de producción podía conferir determinadas características físicas o hacer que el producto se adaptara a determinados usos finales, pero el proceso de producción no es una característica del producto "similar"). La investigación aún tiene que determinar el producto similar fabricado en el país que ha de analizarse en relación con el producto importado. Por ese motivo, una evaluación del proceso de producción podría arrojar alguna luz, pero no determinar si los productos son "similares". La determinación del producto similar sigue teniendo que basarse en el producto fabricado, y no en la naturaleza del proceso de producción nacional en sí mismo.[895, 896]

7.317 De manera análoga, las Comunidades Europeas, China y el Japón consideran que los Estados Unidos interpretan mal esa nota al equiparar los términos "proceso de producción" utilizados en ella con lo que el Órgano de Apelación ha excluido en *Estados Unidos - Cordero* como criterio para

---

[891] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55; informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7.

[892] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 90, 92 y 94; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.95 y 7.96.

[893] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 67, donde se hace referencia por ejemplo a la respuesta escrita del Brasil, Corea, el Japón y Noruega a las preguntas 69 y 150 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[894] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[895] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94.

[896] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 17.

establecer la similitud entre productos que por lo demás no son similares: "una línea de producción continua entre el insumo y el producto final".[897] La expresión "proceso de producción" alude a la manera en que un producto se fabrica. En la nota arriba citada, el Órgano de Apelación aclaró que el proceso de producción podía ser un instrumento útil para separar dos productos que tienen las mismas características físicas, clasificaciones aduaneras y utilizaciones.[898] Las Comunidades Europeas consideran que en la mayoría de los casos el proceso de producción no añade nada a la determinación del producto similar establecida sobre la base de las propiedades físicas, las clasificaciones aduaneras y los usos finales. Por tanto, el proceso de producción puede utilizarse para separar aún más los productos, pero nunca servir como criterio para agrupar productos que por lo demás no son similares con arreglo a los criterios establecidos en *Ajustes Fiscales en Frontera*.[899]

7.318 El Japón añade que aunque el proceso de producción sea pertinente, los Estados Unidos, en cualquier caso, al apoyarse en ese pasaje, pasan por alto una importante distinción hecha en *Estados Unidos - Cordero*: la distinción, por un lado, entre: i) un análisis de los procesos de producción mismos para discernir la medida en que esos procesos crean productos identificables por separado, y ii) la integración vertical de esos procesos.[900] En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación afirmó expresamente que tenía "reservas respecto de la función que desempeñaría un examen del grado de integración de los procesos de producción para los productos en cuestión".[901] Al sugerir en la nota 55 que los procesos de producción pueden ser pertinentes para determinar si dos artículos son productos separados, el Órgano de Apelación no estaba respaldando un análisis de la integración vertical. Después de todo, la integración vertical no significa que los procesos de producción son de algún modo confusos; simplemente significa que tienen lugar dentro de la misma estructura empresarial, y tal vez que se desarrollan en la misma ubicación general. Esto es especialmente pertinente por lo que respecta al acero plano laminado. A pesar de la integración vertical de alguna producción (no toda) de CPLPAC, cada producto separado que la USITC decidió agrupar se produce en distintas máquinas situadas en distintos edificios. En consecuencia, la integración dice muy poco acerca de los procesos mismos y de la medida en que esos *procesos* crean productos separados.[902]

7.319 El Brasil aduce también que los Estados Unidos confunden la pertinencia de si un producto es un insumo de otro producto con la pertinencia de los procesos de producción al formular una determinación de que determinados productos son similares entre sí. También confunden la coincidencia de intereses económicos y la utilización de instalaciones comunes con la capacidad para identificar por separado los procesos de producción de los productos en cuestión cuando hay un nivel muy alto de integración de esos procesos. Como mucho, el Órgano de Apelación indicó, en la nota 55 del párrafo 94, que no consideraba que la elaboración y la integración vertical fueran tan pertinentes para la identificación de productos como había considerado el Grupo Especial. Visto así, el informe del Grupo Especial parecería establecer los límites externos de la pertinencia de la elaboración y la

[897] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

[898] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 15; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 74-75; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255.

[899] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255.

[900] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 15.

[901] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94.

[902] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 16.

integración vertical para la identificación de productos.[903] Lo que hay que preguntarse no es si los desbastes son un insumo para productos más elaborados, sino más bien lo que ocurre con los desbastes en el proceso de elaboración -por ejemplo, en el laminado en caliente, el laminado en frío y el galvanizado- y si los cambios resultantes de la elaboración crean un producto distinto.[904] El Órgano de Apelación se limitó a reconocer, en consonancia con las aseveraciones que figuraban en el informe del Grupo Especial que estaba examinando, que puede haber casos en los que un estudio de los procesos de fabricación de los productos puede ser pertinente para determinar si dos artículos son productos separados. Sin embargo, el texto en el que los Estados Unidos se apoyan no modifica en modo alguno las claras constataciones del Órgano de Apelación de que el que un producto sea un insumo de un producto más elaborado es irrelevante por lo que respecta al análisis del producto similar, y de que la integración vertical también es irrelevante con respecto a ese análisis.[905] Leída en su contexto, la reserva del Órgano de Apelación expresada en la nota 55 no es sino una afirmación de sentido común. El hecho es que un proceso de producción puede crear o no crear un producto similar separado; el que se cree o no un producto separado dependerá de lo que ocurra con el producto durante una etapa concreta de su elaboración. En consecuencia, no puede darse por sentado que un producto más elaborado es similar o distinto del producto en su etapa anterior, circunstancia que más bien dependerá de que la elaboración modifique o no, y en qué medida, el producto mismo. Sin embargo, esto en modo alguno matiza la declaración del Órgano de Apelación, en el mismo asunto, de que a efectos de determinar la similitud de los productos carece de importancia la existencia de una línea de producción continua entre el insumo y el producto final.[906]

7.320 Las Comunidades Europeas aducen que los Estados Unidos no estaban facultados para agrupar los productos nacionales (o importados) basándose únicamente en una "línea de producción continua entre el 'insumo' y el 'producto final'". Así lo ha manifestado inequívocamente el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*[907], y de hecho es de sentido común: una libra de harina no es similar a un pastel, aunque en su etapa inicial tanto la harina como el pastel se hacen moliendo grano. De manera análoga, un rollo de tela de algodón crudo no es similar a una camiseta, aunque la etapa inicial de limpieza y tejido del algodón sea común a ambos.[908] A juicio de China, no puede considerarse que el hecho de que dos productos correspondan a dos etapas diferentes en una línea de producción continua significa que esos dos productos comparten el mismo proceso de producción. En consecuencia, no es un criterio pertinente para evaluar la "similitud".[909]

7.321 A juicio de Nueva Zelandia, la consecuencia del enfoque de la USITC es que una autoridad competente, atendiendo a una solicitud de una rama de producción nacional muy integrada de que investiguen importaciones de trozas de pino aserradas, madera elaborada, pino tratado y muebles de pino, podría concluir que una "rama de producción nacional" deprimida que fabrica ese conjunto de

[903] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 33.

[904] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 35.

[905] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 39.

[906] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[907] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

[908] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 256-257.

[909] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 76.

productos estaba siendo gravemente dañada por el aumento de las importaciones, aunque las únicas que hubieran aumentado fueran las de trozas aserradas. De manera análoga, una autoridad competente podría agrupar helados, mantequilla, yogur, queso y leche en polvo desnatada en un "producto importado", y concluir que existía daño grave derivado del aumento de las importaciones para el conjunto de esa "rama de producción nacional", aunque la parte de esa "rama de producción nacional" que produjera helados no estuviera sufriendo daño alguno. En consecuencia, el agrupamiento efectuado por la USITC en el presente caso menoscaba el límite establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido de que sólo la rama de producción nacional que produzca un producto que sea "similar" al producto importado puede acceder a los beneficios de una medida de salvaguardia.[910]

7.322 Los Estados Unidos responden que la posición de los reclamantes se basa en la afirmación errónea de que la USITC "agrupó" productos predefinidos, en lugar de identificar líneas divisorias claras con arreglo a su análisis habitual. La USITC comienza con el universo de productos importados objeto de investigación identificados en la solicitud o petición. Tras determinar qué productos nacionales son similares a los productos importados objeto de examen o directamente competidores con ellos, la USITC estudia si los productos nacionales que corresponden a los productos importados objeto de examen consisten en un solo producto similar nacional o si hay líneas divisorias claras entre los productos, de modo que éstos constituyen múltiples productos similares nacionales. La USITC aplica su criterio del producto similar, incluidos los procesos de producción o manufactura, en su análisis de si existen líneas divisorias claras que dan lugar a la existencia de múltiples productos similares, o no hay líneas claras y procede formular una definición de un producto similar. La posición de los reclamantes en el sentido de que podría admitirse que se utilizaran los procesos de producción para *separar* los artículos en distintos productos, pero no para determinar que los artículos son de hecho un solo producto, es ilógica. Seguramente los reclamantes no pretenden sugerir que se trata realmente de actividades distintas que requieren la aplicación de criterios distintos. Si es adecuado utilizar los procesos de producción para establecer líneas divisorias claras, será adecuado utilizar los procesos de producción para determinar que no hay líneas divisorias claras y que los artículos constituyen un solo producto. El Órgano de Apelación diferenció claramente entre un análisis de la "rama de producción nacional" y un análisis de si dos artículos son "productos separados", y constató que los procesos de producción "pueden ser pertinentes" en ese último análisis. En una investigación sobre si determinados artículos son "productos separados" -que la USITC efectuó con respecto a los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido- una posible conclusión es que no lo son, y que de hecho constituyen un solo producto.[911] La consideración de los procesos de manufactura o producción, tanto el cómo como el dónde un producto se fabrica, es especialmente pertinente cuando la investigación se centra en un producto en distintas etapas de elaboración. La interrelación de los procesos de manufactura de un producto en distintas etapas de elaboración puede ser informativa para encontrar líneas divisorias claras entre las etapas de elaboración. Por ejemplo, como CPLPAC de elaboración anterior, como los desbastes o el acero laminado en caliente, son materias primas para el acero más elaborado, como el acero laminado en frío o el acero revestido, todo ese acero, es decir, los desbastes, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido, se producen en lo fundamental mediante los mismos procesos de producción en las etapas iniciales de manufactura.[912]

[910] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.24-3.26.

[911] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[912] El análisis de la USITC contiene un estudio detallado de las cinco etapas de elaboración de determinado acero plano laminado al carbono. Los procesos de elaboración del acero al carbono conllevan tres

Todos los productos denominados CPLPAC se producen a partir de desbastes, y la mayoría de ese acero se transforma en acero laminado en caliente en laminadores de planos en caliente o Steckel.[913] Al manufacturar acero más elaborado, el productor consume en forma cautiva cantidades sustanciales de acero elaborado anteriormente.[914] Esto tiende a oscurecer las distinciones entre dos productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales.[915]

7.323 A juicio de las Comunidades Europeas, China y Suiza, en el presente caso la USITC no estableció la "similitud" sobre la base de características físicas, usos finales, gustos y hábitos de los consumidores y clasificación arancelaria. La USITC "centró su análisis en esta investigación principalmente en el grado en que los productos en cuestión se producen en instalaciones de producción comunes y utilizan procesos de producción similares"[916], aunque en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación había excluido la aplicación de este criterio para la determinación del producto similar.[917] Debido a esas deficiencias, todas las definiciones de la rama de producción nacional formuladas por las USITC son incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[918]

7.324 De manera análoga, el Brasil sostiene que los Estados Unidos definieron una rama de producción nacional sobre la base de una línea de producción continua (es decir, que cada producto en la secuencia podía ser un insumo para el producto de la siguiente etapa) y la coincidencia de intereses económicos (es decir, el hecho de la integración vertical), y después definieron los productos importados basándose en el universo de productos fabricados por esa rama de producción ya definida, porque en gran medida fueron producidos por los mismos fabricantes.[919]

---

etapas diferenciadas, que incluyen: 1) fundición o refinado del acero en bruto; 2) moldeado del acero fundido en forma semielaborada, como los desbastes; y 3) varias etapas de operaciones de acabado, entre ellas laminado en caliente, laminado en frío y/o revestido. Informe de la USITC p. OVERVIEW-7.

[913] Informe de la USITC, páginas 40-41.

[914] Prácticamente todos los desbastes producidos en los Estados Unidos son consumidos internamente por los productores nacionales de desbastes en su producción de acero laminado en caliente (chapas, hojas y bandas), y también se transfieran internamente grandes cantidades de acero laminado en caliente y laminado en frío. En el año 2000, un 99,4 por ciento de las expediciones totales de desbastes de los productores nacionales estadounidenses se transfirieron internamente, como también ocurrió con el 66 por ciento de las expediciones totales de los productores nacionales estadounidenses de acero laminado en caliente y el 58,7 por ciento de las expediciones totales estadounidenses de acero laminado en frío producido en el país. Informe de la USITC, páginas FLAT-1 y 3, números 4 y 5.

[915] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68-69.

[916] Informe de la USITC, volumen 1, página 191. Véase también la página 30.

[917] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 95 y 77.

[918] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 233-234; Primera comunicación escrita de China, párrafo 181; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 205-206.

[919] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.325 Corea sostiene que el análisis de la USITC, al centrarse fundamentalmente en el proceso de producción para determinar el producto similar[920], permitió que una autodefinición de la rama de producción sustituyera a un análisis y una definición de la "rama de producción que produce el producto similar". El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que la rama de producción nacional se defina en función del producto similar que produce, no lo contrario.[921, 922]

iii) Competencia

7.326 El Japón sostiene que la relación de "similitud o competencia directa" que tiene que existir entre el producto importado y el producido por la rama de producción nacional, como requieren el Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, debe basarse en la existencia de competencia entre los productos importados y los nacionales para justificar la imposición de una medida de salvaguardia. Esa exigencia existe con independencia de si los productos nacionales se consideran "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él.[923] En términos más generales, no puede encontrarse una relación causal entre un aumento de las importaciones y una disminución de las ventas de los productos nacionales si esos productos no compiten para usos finales similares. Como ejemplo, el Japón presupone que las ventas de desbastes semielaborados producidos en el país disminuyen durante el mismo período, y que las ventas de todos (los demás) productos denominados CPLPAC, nacionales o extranjeros, permanecen iguales. Al escogerse todos los productos denominados CPLPAC, además de los desbastes semielaborados, para definir las importaciones objeto de examen y sus "productos similares" para la rama de producción nacional, puede encontrarse algún nexo causal entre el aumento de las importaciones de cierta parte de los productos objeto de investigación (es decir, de los desbastes semielaborados) y una disminución de las ventas de esa parte de los "productos similares" producidos en el país (de nuevo, por ejemplo, los desbastes semielaborados). Sin embargo, esa constatación no puede justificar la imposición de medidas de salvaguardia a las importaciones de desbastes semielaborados y además a todos los productos denominados CPLPAC. Aunque las medidas de salvaguardia podrían estar justificadas con respecto a las importaciones de desbastes semielaborados, los productores nacionales de todos los productos laminados planos de acero disfrutarían de protección frente a la competencia de las importaciones sin justificación alguna.[924]

7.327 Corea aduce que la competencia y el análisis de la competencia son fundamentales en una investigación adecuada en materia de salvaguardias.[925] Sostiene que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, ha utilizado la "competencia" para analizar el producto similar en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV"). El Japón, Corea y Nueva Zelandia recuerdan que el Órgano de Apelación se apoyó concretamente en sus anteriores

[920] Informe de la USITC, volumen 1, páginas 38-39 (laminado en caliente), 154-155 (otros soldados) (Prueba documental CC-6); respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuestas de los Estados Unidos a preguntas de otras partes (15 de noviembre de 2002), párrafos 19-20.

[921] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 94.

[922] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 18.

[923] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 79.

[924] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 81.

[925] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

constataciones en el contexto del artículo III del GATT de 1994 cuando indicó que "similar" es una subcategoría de "directamente competidor".[926, 927] El Japón añade que el Órgano de Apelación rechazó en aquel caso el argumento de los Estados Unidos de que el Grupo Especial se apoyaba erróneamente en *Corea - Bebidas alcohólicas*, utilizando el mismo argumento basado en "una disposición y un acuerdo diferentes" que aquí invocan.[928, 929] Dado que el artículo 6 del ATV tiene en lo fundamental la misma finalidad que el Acuerdo sobre Salvaguardias, es evidente que la rama de producción nacional ha de tener un alcance más limitado en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando una autoridad se apoya únicamente en las palabras "producto similar", como la USITC hizo en el presente caso. El Brasil, el Japón y Nueva Zelandia destacan como aun más importante el que en *Estados Unidos - Hilados de algodón* el Órgano de Apelación también estableciera claramente la importancia que la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales tiene para discernir si son similares o directamente competidores entre sí al afirmar que "la relación de competencia en el mercado se da necesariamente en el grado más alto entre productos directamente competidores".[930, 931] Nueva Zelandia sostiene que excluir cualquier consideración de la relación de competencia de una determinación de la similitud es claramente absurdo. La competencia es, por tanto, crucial en una determinación de similitud en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, y la declaración del Órgano de Apelación sobre el sentido de la expresión "producto similar" en el marco del artículo III del GATT es directamente pertinente.[932]

7.328 El Japón sostiene también que, por lo que respecta a la existencia de precedentes que contribuyan a entender la manera adecuada de interpretar "producto similar" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, hay jurisprudencia pertinente en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Hilados de algodón*, y que la jurisprudencia concerniente a las determinaciones del producto similar en el marco del artículo III del GATT de 1994 también es pertinente. La finalidad básica del análisis del producto "similar o directamente competidor" es definir adecuadamente la rama de producción nacional cuyo rendimiento está presuntamente siendo obstaculizado por la competencia con productos importados objeto de la investigación. Esta relación de competencia entre el producto de la rama de producción nacional y los productos importados tiene que existir con independencia de que se considere que el producto nacional es "similar" o "directamente competidor" con el producto importado. A falta de este estricto nexo competitivo -que requieren tanto el criterio de "similitud" como el de "competencia directa"- no tiene sentido atribuir a las importaciones cualesquiera problemas que la rama de producción nacional pudiera estar experimentando.[933] En *Estados Unidos - Cordero* se subraya la importancia crítica de la dinámica competitiva que debe existir entre

---

[926] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 95-97, nota 68.

[927] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 35; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35.

[928] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 21, 92-94.

[929] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 23.

[930] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 97.

[931] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 18-19; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 41-42.

[932] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35.

[933] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 5-6.

los productos importados y los nacionales, incluida la que existe entre productos que se van generando en una sucesión continua de procesos de producción. Aunque los productos se fabriquen mediante procesos que resulten estar integrados verticalmente, si no compiten entre sí en el mercado, su combinación en un solo grupo hace nula e inaplicable cualquier constatación de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, el daño grave o la relación de causalidad. Como consecuencia de ello, la autoridad tampoco podría elegir una medida adecuada, tal como requiere el párrafo 1 del artículo 5. Por consiguiente, una definición inadecuada de la rama de producción nacional impide asegurarse de que no se proteja a la rama de producción indebida.[934]

7.329 Los Estados Unidos responden que la sustituibilidad no es uno de los factores que la USITC considera tradicionalmente al analizar si hay líneas divisorias claras entre los productos nacionales con objeto de definir el producto o los productos similares.[935] Tampoco ha sido la sustituibilidad uno de los criterios sugeridos para el análisis del producto similar en el contexto de los procedimientos de solución de diferencias en el marco de otros acuerdos abarcados.[936] Las referencias de los reclamantes a *Estados Unidos - Hilados de algodón* en tanto que pertinente para la definición del producto similar no tienen en cuenta la aseveración del Órgano de Apelación de que "hay acuerdo entre los participantes en que el hilado importado del Pakistán y el hilado producido por los productores de los Estados Unidos ... son productos similares ... En consecuencia, no nos es necesario, a efectos de la presente apelación, examinar el sentido del término 'productos similares'".[937] En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, la cuestión era si podía determinarse que los productos importados y los productos nacionales cuya similitud se había determinado no eran directamente competidores.[938] Hay claramente una relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Los reclamantes no niegan, como tampoco lo hicieron las partes en la investigación subyacente, que los productos importados y los nacionales generalmente consisten en los mismos tipos de acero, son intercambiables y por tanto compiten entre sí. Además, dentro de cualquier producto similar definido y del producto importado específico correspondiente existe una gama o continuo de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores idénticos o similares, determinados artículos en los extremos del continuo podrían no ser tan similares o sustituibles.[939] Cada definición del producto

[934] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 14.

[935] La USITC ha considerado que la sustituibilidad entre los productos es un factor que consideraría si hiciera sus definiciones sobre la base de un análisis del producto directamente competidor.

[936] *Ajustes Fiscales en Frontera*, párrafo 18; citado parcialmente en el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 20 de la versión inglesa.

[937] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 89.

[938] El texto de la disposición de salvaguardia del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* ("ATV") es distinto, concretamente "productos similares y/o directamente competidores" en lugar de "productos similares o directamente competidores", como en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Basándose en ese texto distinto y en las constataciones de la investigación subyacente, el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, rechazó una constatación de que un producto podía estar comprendido en la definición del producto similar pero después quedar excluido de ella por no ser directamente competidor, y por ello no incluido en la definición de la rama de producción nacional. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 105.

[939] Además, las mercancías incluidas en una sola línea arancelaria consisten en una gama de artículos, como demuestran muy claramente las solicitudes de algunos reclamantes de que los productos similares se definan más estrictamente que por líneas arancelarias.

similar debe basarse en los elementos de hecho del caso de que se trate, y, como ha indicado el Órgano de Apelación, "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso todos los elementos de prueba pertinentes".[940] Los Estados Unidos aducen que la metodología aplicada por la USITC es imparcial y objetiva. Ni el artículo 2 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias establece los factores que la autoridad competente tiene que considerar, o el orden que debe seguir, para identificar el producto importado que es similar al producto nacional o directamente competidor con él.[941]

7.330 El Brasil aduce además que la USITC subrayó que su mandato iba más allá de las categorías estrictas de productos y las instalaciones donde esos productos se fabrican al referirse al "daño grave a los recursos productivos empleados en las divisiones o instalaciones en los que el artículo en cuestión se produce".[942] Por tanto, la USITC tuvo en cuenta su obligación, derivada del artículo 201, no sólo de proteger contra los efectos de productos importados específicos sobre la rama de producción estadounidense que fabrica esos productos, sino también de proteger más ampliamente a las "divisiones" e "instalaciones" en las que se produce el producto importado (y otros productos). Este criterio de la USITC agravó los problemas derivados de la naturaleza de la solicitud y en última instancia desembocó en definiciones de la rama de producción que se basaban en las instalaciones (es decir, que tenían en cuenta la integración vertical y las líneas de producción continua), y no en los productos.[943] Dentro de la categoría CPLPAC, tanto los productos de acero fundido con estaño como los productos resistentes a la corrosión utilizan un sustrato laminado en frío.[944] Los productos de acero fundido con estaño están revestidos de estaño o de cromo; los productos resistentes a la corrosión están revestidos de zinc o de aleaciones de zinc y aluminio.[945] Sin embargo, se trataron como productos similares separados, ya que todos los miembros de la comisión trataron los productos resistentes a la corrosión como parte de la categoría CPLPAC, más amplia, y cuatro miembros de la Comisión trataron los productos de acero fundido con estaño como su propio producto similar separado. En última instancia, tendría más sentido considerar que los productos de acero fundido con estaño y los resistentes a la corrosión son un solo producto, habida cuenta de sus características físicas, su ubicación en la cadena de producción y el hecho de que a veces se tratan conjuntamente en el SA. Sin embargo, la USITC hizo una extraña pirueta para considerar que en la práctica los desbastes y las chapas eran más comparables al acero resistente a la corrosión que los productos de acero fundido con estaño. El razonamiento de la USITC desembocaba en otros resultados extraños e incoherencias similares a las del ejemplo del producto de acero fundido con estaño.[946, 947]

[940] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

[941] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 71-73.

[942] Informe de la USITC, página 30.

[943] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[944] Informe de la USITC, volumen II, FLAT-2 (Prueba documental CC-6).

[945] *Ibid.*

[946] Por ejemplo, a pesar de su determinación de que los desbastes de acero al carbono y aleados son productos planos al carbono y aleados acabados "similares", la USITC decidió tratar los desbastes de acero inoxidable y los productos planos inoxidables acabados como productos similares separados. Informe de la USITC, volumen I, páginas 193-194 (Prueba documental CC-6). De manera análoga, la USITC trató los productos largos semiacabados -tochos- como un producto similar separado, diferenciado de los productos largos acabados. *Ibid*., páginas 82-83.

[947] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 113-114.

7.331 En particular, los Estados Unidos subrayan que los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la USITC debía haber definido los diversos productos similares utilizando los mismos factores y con los mismos resultados que en las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios relacionadas con el acero no tienen en cuenta que esas definiciones (al igual que en una investigación sobre salvaguardias) dependen de los productos importados que sean objeto de la investigación de que se trate. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada ni tenía motivos para explicar por qué sus definiciones del producto similar en la presente medida de salvaguardia, basada en una investigación sobre una medida correctiva comercial de un tipo distinto, relacionada con importaciones de un alcance muy distinto y objeto de un expediente distinto, no eran las mismas que las aplicadas en otras decisiones sobre otros tipos de investigaciones concernientes a medidas correctivas comerciales que se basaron en productos importados distintos y elementos de hecho subyacentes distintos.[948]

c) Pertinencia de las definiciones del producto similar aplicadas en los contextos antidumping y de derechos compensatorios

7.332 Corea, el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil señalan que en el presente caso la USITC se apartó considerablemente de los factores tradicionalmente aplicados al producto similar que había empleado en el contexto antidumping o de derechos compensatorios para definir productos similares, afirmando que la rama de producción nacional puede definirse más ampliamente que en los casos relacionados con medidas antidumping y derechos compensatorios.[949] Atendiendo a la finalidad expresamente formulada en el artículo 201, la USITC amplió su consideración del producto similar, haciendo "tanto de las instalaciones y procesos de producción como de los mercados de esos productos ... un aspecto fundamental de la definición del alcance de la rama de producción nacional".[950] El resultado fue no sólo incoherente con la práctica anterior de la USITC, sino también erróneo e incompatible con las constataciones de la USITC sobre otros productos que también son objeto de investigación en el presente caso.[951]

7.333 Los Estados Unidos subrayan que los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la USITC debía haber definido los diversos productos similares utilizando los mismos factores y con los mismos resultados que en las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios relacionadas con el acero no tienen en cuenta que esas definiciones (al igual que en una investigación sobre salvaguardias) dependen de los productos importados que sean objeto de la investigación de que se trate. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada ni tenía motivos para explicar por qué sus definiciones del producto similar en la presente medida de salvaguardia, basada en una investigación sobre una medida correctiva comercial de un tipo distinto, relacionada con importaciones de un alcance muy distinto y objeto de un expediente distinto, no eran las mismas que las aplicadas en otras decisiones sobre otros tipos de investigaciones concernientes a

[948] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 106.

[949] Informe de la USITC, volumen I, página 30 (se omiten las notas) (Prueba documental CC-6).

[950] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30-31 (Prueba documental CC-6).

[951] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 34-36; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 129-148; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.68-4.70; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99, 115.

medidas correctivas comerciales que se basaron en productos importados distintos y elementos de hecho subyacentes distintos.[952]

3. Comparación entre el producto importado y el producto similar nacional

7.334 China, las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza afirman que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible no sólo con el primer paso en el proceso de identificación adecuada del producto similar o directamente competidor, sino también con las obligaciones asumidas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta al segundo paso, es decir, la definición de la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".[953]

7.335 A juicio de las Comunidades Europeas, China y Suiza, la USITC no compara los productos importados con los nacionales para establecer si son similares o directamente competidores. En lugar de ello, la USITC trató de explicar con gran detalle por qué sus grupos de productos fabricados en el país constituyen un solo producto similar nacional.[954] Por ejemplo, la USITC consideró si debía analizar tipos específicos de CPLPAC por separado o en su conjunto a efectos de definir la rama de producción nacional.[955] La USITC se abstuvo de identificar productos específicos, centrándose fundamentalmente en: i) las propiedades físicas, como una base metalúrgica común de esos productos[956]; ii) la "base única de producción común"[957] iii) y el uso final común de todos los productos en la industria del automóvil y de la construcción.[958, 959]

7.336 Las Comunidades Europeas afirman que los reclamantes han acreditado una presunción de que la USITC sólo ha justificado el agrupamiento de determinados productores nacionales aduciendo que los productos que fabrican son similares entre sí, pero no ha realizado la comparación fundamental entre productos importados y productos nacionales.[960] El Japón sostiene que la comparación entre los productos importados y los nacionales es de hecho el paso fundamental del análisis para determinar el alcance adecuado del producto nacional similar. Los Estados Unidos no hicieron esa comparación. En consecuencia, tampoco justificaron el agrupamiento de productos nacionales. Su única justificación para esa agrupamiento es la integración de ciertos procesos de

[952] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 106.

[953] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 222; Primera comunicación escrita de China, párrafo 172; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 200; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 213.

[954] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 224-225; Primera comunicación escrita de China, párrafos 174-175; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 202-203.

[955] Informe de la USITC, volumen I, página 37.

[956] Informe de la USITC, volumen I, página 37-38.

[957] Informe de la USITC, volumen I, página 30, 31, 37.

[958] Informe de la USITC, volumen I, página 43-44.

[959] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 231; Primera comunicación escrita de China, párrafo 179.

[960] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 239.

producción, que sabemos es irrelevante para determinar si los productos son o no distintos. Por tanto, los productos nacionales son tan distintos entre sí como cuando se comparan "a nivel transfronterizo".[961]

7.337 Los Estados Unidos responden que la USITC constató que las pruebas demostraban que el acero nacional y el importado eran en lo fundamental los mismos tipos de acero, y que por ello el acero importado competía con el acero nacional correspondiente. Las Comunidades Europeas no sostienen que los hechos no respaldan la constatación de que el acero importado y el nacional son en términos generales el mismo tipo de acero. Las partes, incluidos los expertos de la industria del acero que representan a los productores e importadores, tanto nacionales como extranjeros, no impugnaron esas constataciones en el procedimiento subyacente. Las Comunidades Europeas, aunque no impugnan las constataciones fácticas de la USITC, tratan de presentar de manera engañosa el enfoque de la Comisión. La USITC estudia si hay productos nacionales similares a los productos importados objeto de examen. En ese análisis se estudia si los productos importados objeto de examen y los productos nacionales comparten en términos generales propiedades físicas, usos, procesos de producción y canales de comercialización similares. Esta comparación demuestra si CPLPAC nacionales e importados son similares y si son intercambiables, y por tanto si compiten entre sí. Por ejemplo, la USITC, en su análisis de CPLPAC, constató que las pruebas demostraban que CPLPAC importados consistían principalmente en la misma gama de productos de acero al carbono que CPLPAC nacionales.[962] La USITC constató que CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son en términos generales intercambiables, tienen usos similares, con la misma composición metalúrgica, grosor, anchura y nivel de elaboración, generalmente no se producen mediante procesos de producción significativamente distintos, y se superponen en los canales de comercialización de CPLPAC nacionales e importados. El producto nacional similar, CPLPAC, es similar y tiene la misma amplitud que CPLPAC importados utilizados en el análisis del daño efectuado por la USITC. La USITC realizó esa comparación entre los productos importados y los nacionales al hacer su determinación del producto similar, como se expone en su informe.[963]

7.338 Las Comunidades Europeas y Suiza sostienen que con respecto a cinco productos, a saber, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados y accesorios de acero al carbono y aleado, la USITC no constató que los productos importados y los producidos en el país eran similares.[964, 965]

7.339 En respuesta a una pregunta conexa de las Comunidades Europeas[966], los Estados Unidos hacen referencia a las partes del informe de la USITC donde figuran, con respecto a cada uno de los

[961] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[962] Los reclamantes no impugnan las constataciones de la USITC relativas a esa comparación, ni niegan que las Pruebas demostraron que CPLPAC nacionales consistían en lo fundamental en la misma gama de acero al carbono que los importados. Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 223-233.

[963] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[964] Informe de la USITC, volumen I, páginas 81-83, 147-157.

[965] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 226; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 204.

[966] Pregunta 4 de las Comunidades Europeas a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva.

productos, constataciones de que los productos nacionales y los importados eran similares.[967] Según los Estados Unidos, los reclamantes no niegan, ni las partes negaron en el procedimiento subyacente, que el producto importado y el producto nacional similar son por lo general de los mismos tipos de acero y son similares.[968]

7.340 Las Comunidades Europeas responden que para los "productos" denominados CPLPAC[969], los productos de acero fundido con estaño, las barras de acero inoxidable, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable[970], la USITC hizo algunas afirmaciones sucintas, por ejemplo, que " CPLPAC nacionales son similares a CPLPAC importados" porque "en términos de propiedades físicas, CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son por lo general intercambiables". Esas afirmaciones no constituyen, desde luego, un análisis suficiente, en particular porque no se hace comparación alguna que aborde las características físicas, los usos finales comunes, la percepción de los consumidores y las clasificaciones arancelarias.[971]

7.341 En particular, las Comunidades Europeas y China sostienen que la USITC no estableció que todos los componentes del grupo de productos nacionales son similares a los componentes de los grupos de artículos importados o compiten directamente con ellos. Por ejemplo, aunque la USITC reconoció expresamente la existencia de distintos tipos de CPLPAC, no demostró ni que, por ejemplo, los desbastes producidos en el país son similares a las chapas laminadas en frío importadas, ni que el acero laminado en caliente producido en el país es similar al acero revestido importado. Tampoco se demuestra que las bridas importadas son similares a los accesorios producidos en el país, aunque la USITC reconoció expresamente la heterogeneidad de los ABJH, y que esta "categoría contiene una mezcla de *productos*".[972] En lugar de ello, el informe de la USITC compara erróneamente los productos nacionales unos con otros dentro de cada uno de los agrupamientos de productos.[973]

7.342 Noruega añade que la metodología empleada por la USITC -según la cual en principio cada artículo producido en el país es "similar" a cuando menos uno de los muy distintos productos importados incluidos en el mismo conjunto- también le hubiera permitido considerar que el "acero" era un producto específico, y que todo el acero producido en el país era el "producto similar", para seguidamente aplicar un arancel al alambre de acero inoxidable por el supuesto daño causado a los productores de desbastes. Esta metodología aumenta las posibilidades de que la "fertilización mutua" de los aumentos de las importaciones de un producto se tenga en cuenta en relación con los presuntos

---

[967] Informe de la USITC, página 79, para las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío y las barras de refuerzo; páginas 147 y 158 para determinados tubos soldados; páginas 147 y 175 para los accesorios aleados y al carbono; páginas 36-37 para determinado acero al carbono plano laminado; página 49 para los productos de acero fundido con estaño; página 190 para las barras de acero inoxidable, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable.

[968] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 4 de las Comunidades Europeas a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva.

[969] Informe de la USITC, volumen I, página 36.

[970] Informe de la USITC, volumen I, páginas 49, 196, 198 y 201.

[971] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 227-228.

[972] Informe de la USITC, volumen I, páginas 175 y 179.

[973] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 229-230, 261; Primera comunicación escrita de China, párrafos 177-179.

daños causados a los fabricantes de un producto que es "similar" a un producto cuyas importaciones no han aumentado, contradiciendo así claramente las declaraciones expresas del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.[974, 975]

7.343 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han impugnado las constataciones de la USITC relativas a la comparación, y tampoco niegan que las pruebas demostraban que CPLPAC nacionales e importados consistían fundamentalmente en la misma gama de acero al carbono.[976]

7.344 En respuesta, las Comunidades Europeas insisten en que impugnan la determinación del producto similar formulada por los Estados Unidos porque se basa en una comparación viciada (o en ninguna comparación) entre grupos de desbastes, chapas, hojas laminadas en caliente, hojas laminadas en frío y hojas revestidas importadas y nacionales cuya similitud se alegaba. Para todos los productos, salvo CPLPAC y los productos de acero fundido con estaño, el informe de la USITC contiene, de contener algo, la afirmación tautológica de que "hay 10 ramas de producción nacionales que producen artículos similares y correspondientes a los artículos importados similares objeto de la investigación dentro de la categoría de productos largos".[977] Sólo con respecto a CPLPAC y los productos de acero fundido con estaño consideró la USITC que debía escribir como mínimo unas cuantas líneas más; sin embargo, como los reclamantes han demostrado, esas líneas no son suficientes para establecer la similitud, porque sólo comparan "tipos" o "gamas" de productos con arreglo a un criterio de "ausencia de líneas divisorias claras" que carece de fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[978]

4. Productos "directamente competidores"

7.345 Los Estados Unidos sostienen en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial que si el Grupo Especial, a pesar del análisis de los productos similares efectuado por los Estados Unidos, concluye que sus constataciones son compatibles con un análisis del producto directamente competidor, no podrá concluir que las constataciones de la USITC son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[979]

7.346 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos no pueden subsanar su definición viciada de la rama de producción nacional apoyándose en una determinación de un

---

[974] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

[975] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 66-68.

[976] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118, nota 142.

[977] Informe de la USITC, página 79 para las barras laminadas en caliente, las barras laminadas en frío y las barras de refuerzo. Lo mismo cabe decir de las determinaciones relativas a los tubos soldados, páginas 147 y 157, y los accesorios, páginas 147 y 175. Las Comunidades Europeas aducen que con respecto a las barras, las varillas y el alambre, la referencia de los Estados Unidos a la página 190 del informe de la USITC se limita a reproducir el mismo texto carente de sentido.

[978] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 146 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (para productos planos); las Comunidades Europeas se remiten a la comunicación de Noruega por lo que respecta a los productos de acero fundido con estaño; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[979] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 65 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

"producto directamente competidor" que de algún modo estuviera implícita en su determinación del producto similar.[980] Una autoridad competente que sólo hace una constatación sobre el "producto similar" no ha proporcionado una explicación fundamentada y adecuada de su determinación del "producto similar" si el país de que se trate aduce posteriormente que los productos de la rama de producción nacional son "directamente competidores" aunque no sean similares. El Grupo Especial no puede realizar una investigación *de novo* y examinar si la autoridad competente podía haber considerado que los productos eran "directamente competidores". En consecuencia, el Grupo Especial tiene que limitarse a examinar las determinaciones que efectivamente figuran en el informe.[981] El Japón, Corea, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil están de acuerdo con las Comunidades Europea. Corea y Noruega añaden que la USITC no hizo, ni pudo haber hecho, un análisis *de facto* del producto "directamente competidor" porque la USITC indicó expresamente que no estaba haciendo tal cosa. La USITC afirmó lo siguiente: "Al haber identificado a los productores nacionales de un artículo que es similar al artículo importado, no estamos obligados a tratar de encontrar una rama de producción nacional que fabrique artículos que sean directamente competidores del artículo importado pero no similares a él, y en este caso no lo hacemos".[982, 983]

7.347 Los Estados Unidos responden que, contrariamente a lo que algunos han alegado, no han modificado su posición a fin de instar a este Grupo Especial a que haga sus constataciones basándose en un análisis del producto directamente competidor. La USITC realizó su análisis y formuló sus conclusiones basándose en un análisis del producto similar, y no hizo *de facto* un análisis del producto directamente competidor. Además, en esta investigación, la USITC aplicó un análisis del producto similar compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, si el Grupo Especial constatara que el análisis de la USITC -que a juicio de los Estados Unidos define un "producto similar" tanto con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias como con arreglo a la legislación estadounidense- está en realidad incluido en el ámbito del "producto directamente competidor" a efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, su caracterización como análisis del "producto similar" no afectaría a su compatibilidad con las normas de la OMC.[984]

5. Identificación de los productores nacionales

7.348 Las Comunidades Europeas y Noruega sostienen que, al menos para algunos grupos de productos, la USITC no explicó cómo había determinado quienes eran los productores de los productos que había agrupado, en contravención del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Con respecto al grupo de CPLPAC, por ejemplo, la USITC únicamente señaló que "un *** por ciento del total de producción de ciertos productos laminados planos de acero [fueron]

[980] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 65 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 67 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[981] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[982] Informe de la USITC, volumen I, página 45, nota 139 (plano laminado) (Prueba documental CC-6); informe de la USITC, volumen I, página 147, nota 893 (productos tubulares) (Prueba documental CC-6).

[983] Respuestas escritas del Japón, Corea, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[984] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

fabricados por productores de al menos cuatro de los cinco tipos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono", pero injustificadamente presentó con carácter confidencial los datos relativos a los productores nacionales.[985] Sobre esta base no es posible evaluar la exactitud de la determinación de los productores con respecto al elemento cuantitativo.[986]

6. Carga de la prueba

7.349 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han satisfecho su obligación de acreditar una presunción de que la medida adoptada por los Estados Unidos es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias debido a la manera en que los productos similares se definieron.[987]

7.350 Según los Estados Unidos, los reclamantes no impugnan concretamente seis de las 10 determinaciones del producto similar formuladas por la USITC en las 10 medidas de salvaguardia objeto de examen. El hecho de que los reclamantes no impugnen concretamente la mayoría de las determinaciones del producto similar formuladas por la USITC sugiere en sí mismo que la metodología de la USITC no es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, los factores determinantes del producto similar considerados por la USITC son del todo compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como consecuencia de ello, el Grupo Especial sólo puede estudiar si los reclamantes han satisfecho sus obligaciones en materia de carga de la prueba con respecto al producto similar es examinando si las constataciones fácticas específicas de la USITC relativas a cada una de las constataciones del producto similar impugnadas no pueden fundamentar una constatación de "similitud" compatible con el sentido corriente de esa expresión en el Acuerdo sobre Salvaguardias, considerado en su contexto y a la luz de su objeto y fin. A esos efectos, los Estados Unidos recuerdan que el Grupo Especial no debe realizar un examen *de novo*, sino un examen que se limite a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha tenido en cuenta todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, de si el informe de la investigación publicado contiene una explicación adecuada de la manera en que los hechos respaldan la determinación formulada, y, por consiguiente, de si la determinación formulada es compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.[988, 989]

7.351 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos afirman erróneamente que sólo se han impugnado en concreto cuatro de las 10 "determinaciones del producto similar", y que esto indica que las otras seis son aceptables.[990] Las metodologías aplicadas eran inadecuadas, y por tanto ninguna determinación es aceptable. Los "productos importados objeto de investigación", por ejemplo, se escogieron sobre la base de criterios desconocidos (aparentemente relacionados con si se

[985] Informe de la USITC, volumen I, páginas 39 y 50.

[986] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 233 y 234.

[987] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

[988] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.124.

[989] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 26-29.

[990] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28.

planteaban "posibles problemas de importación")[991], y después se dividieron en conjuntos que iban variando en el curso del procedimiento y en función del miembro de la Comisión involucrado. En particular, los conjuntos de productos son demasiados amplios y contienen lagunas.[992] La USITC no realizó respecto de ninguno de los grupos de productos la comparación fundamental entre productos importados y productos nacionales (véase la sección E.3 *supra*).

7.352 Corea afirma que si se ha acreditado una presunción de que la determinación de los Estados Unidos con respecto a la definición del producto similar infringe el Acuerdo sobre Salvaguardias, son los Estados Unidos quienes están obligados a demostrar que su determinación del producto similar está en conformidad con las prescripciones del Acuerdo, con independencia de que acepten o no las formulaciones del producto similar formuladas por los reclamantes.[993]

7. Argumentación referida a medidas específicas

a) CPLPAC

i) Aspectos generales

7.353 Las Comunidades Europeas y China alegan que la definición de la rama de producción nacional formulada por la USITC en relación con CPLPAC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[994] El Japón y el Brasil sostienen que como la USITC no constató que cada uno de los cinco productos denominados CPLPAC eran "similares" a los productos importados objeto de investigación, y ni siquiera trató de establecer si eran "directamente competidores" con esos productos, su decisión de combinar todos los productos denominados CPLPAC en un solo producto similar, y su consiguiente decisión de definir la rama de producción nacional sobre la base de esos productos, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[995]

7.354 Los Estados Unidos afirman que la USITC constató que CPLPAC nacionales eran similares a los CPLPAC importados correspondientes sujetos a la presente investigación, y definió CPLPAC como un solo producto similar. La USITC consideró los elementos de hecho utilizando factores establecidos desde hacia tiempo y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los distintos tipos de CPLPAC nacionales correspondientes a CPLPAC importados objeto de la presente investigación. La metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva y se basó en datos analizados utilizando

[991] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 de las Comunidades Europeas en la primera reunión sustantiva, párrafo 5.

[992] Segunda declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 18.

[993] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 64; Noruega formula, en los párrafos 70 y 71 de su Segunda comunicación escrita, un argumento similar con respecto a la identificación de los productores nacionales del "producto similar".

[994] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 236; Primera comunicación escrita de China, párrafo 182.

[995] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 124; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 112.

factores y una metodología transparente y muy arraigada. La definición de la USITC de CPLPAC como un solo producto similar es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el Grupo Especial no debe modificarla.[996]

7.355 Nueva Zelandia sostiene que la USITC dividió la categoría CPLPAC de la solicitud en tres categorías, a saber, CPLPAC, acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas, y productos de acero fundidos con estaño. Al hacerlo, en la práctica dividió también el "producto" importado en tres categorías de productos separadas. Lo hizo sobre la base de que había ramas de producción nacionales separadas que fabricaban esos productos.[997] Al agrupar una gama de productos distintos en la categoría CPLPAC, aunque el nivel requerido de similitud entre esos productos y los productos importados no pudo demostrarse, los Estados Unidos definieron incorrectamente la "rama de producción nacional que produce productos similares". El criterio de "agrupamiento" empleado por la USITC en el presente caso hizo imposible aplicar la prescripción fundamental relativa al "producto similar", que es esencial para la identificación de la rama de producción nacional pertinente en la forma prevista por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[998] En efecto, los Estados Unidos determinan el "producto similar" por referencia a la "rama de producción nacional", en lugar de determinar la "rama de producción nacional" por referencia a su producción de un "producto similar". Aceptaron como "producto" importado una gama de CPLPAC distintos y distinguibles y después definieron su "rama de producción nacional" por referencia a los productores de esa amplia gama de productos diferenciados, a pesar de que los productos incluidos en esa gama no eran similares entre sí. Como consecuencia de ello, cada uno de los productos incluidos en la categoría del producto nacional tampoco era similar a todos los productos incluidos en la categoría del producto importado.[999]

7.356 Nueva Zelandia aduce además que, si bien la categoría de CPLPAC producidos en el país puede ser la misma que la categoría de CPLPAC importados, cada uno de los productos incluidos en esa categoría es muy distinto. La denominación CPLPAC no define un solo producto identificable: es una categoría de productos compuesta por cuatro productos acabados diferenciados, chapas de acero laminado acabadas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido, junto con un producto semielaborado, los desbastes. En lugar de centrarse en las diferencias o similitudes entre esos productos, la USITC se centró en los elementos comunes de la rama de producción que fabricaba esa gama de productos denominados CPLPAC. En la práctica, la USITC hizo precisamente lo que el Órgano de Apelación dijo en *Estados Unidos - Cordero* que no debía hacerse: se centró en los productores y no en el producto. Aunque la jurisprudencia indica que el concepto de "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe interpretarse estrictamente, la USITC aduce que la política adecuada consiste en dar a la rama de producción pertinente la mayor protección posible.[1000, 1001] Nueva Zelandia añade que en el presente caso se atribuyó a las importaciones de desbastes, un insumo semielaborado, parte de la culpa del presunto daño grave a los productores de un producto final muy elaborado, el acero revestido. Este resultado es especialmente perverso, ya que el único aumento de las importaciones de desbastes en el período de investigación tuvo lugar de 1998

[996] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

[997] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.30.

[998] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.21.

[999] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.49-4.50.

[1000] Informe de la USITC, volumen I, página 30.

[1001] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.53, 4.54 y 4.58.

a 1999[1002], que coincidió con un período de beneficios en las ventas de acero revestido.[1003] Esto pone de manifiesto que no puede haber una relación causal entre el aumento de las importaciones de un producto y el daño grave a una rama de producción que fabrica productos que no son similares a los productos importados, pero ello es algo que el criterio basado en el agrupamiento oculta totalmente. La USITC no demuestra lo que sería el único elemento pertinente, a saber, si el aumento de las importaciones de desbastes causó daños graves a los productores nacionales del producto similar -desbastes- porque esto es algo que el criterio del agrupamiento también oculta.[1004]

7.357 A juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que CPLPAC nacionales son similares a CPLPAC importados correspondientes objeto de la presente investigación, y definió CPLPAC como un solo producto similar. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una definición del "producto similar" ni regula qué factores hay que considerar para determinar si deben definirse por separado los productos similares y las ramas de producción nacionales correspondientes. La metodología de la USITC y la definición de CPLPAC como un solo producto similar fue adecuada, y se proporcionaron explicaciones razonadas y razonables. La USITC comenzó este análisis con la gama de acero clasificada ampliamente como ciertos productos planos de acero al carbono y aleado, todos los cuales se habían identificado en la solicitud del Presidente (así como en la solicitud del Comité de Finanzas del Senado) como productos importados objeto de la presente investigación. Tras examinar las pruebas y efectuar su análisis relativo a CPLPAC nacionales correspondientes, la USITC constató la existencia de claras líneas divisorias para definir tres productos similares separados en esta categoría.[1005] Al comparar el acero nacional con el acero importado, las pruebas indicaron que CPLPAC importados consisten en lo fundamental en la misma gama de acero al carbono que CPLPAC nacionales.[1006, 1007]

7.358 El Japón insiste en que no hay en todo el mundo, ni ahora ni en 1993, nadie que piense en los productos denominados CPLPAC como un solo producto. Los diversos productos CPLPAC no constituyen un mercado auténtico. Son todos ellos distintos en sus propiedades físicas, su uso, su percepción por los consumidores, las clasificaciones arancelarias generales e incluso los procesos de producción. El Japón sostiene que incluso la rama de producción estadounidense desglosa sus actividades de comercialización y la fijación de sus precios en la forma propuesta por el Japón. Las

[1002] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.92, figuras 12 y 13.

[1003] Informe de la USITC, volumen I, página 53.

[1004] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.23.

[1005] Cuatro miembros de la Comisión encontraron claras líneas divisorias para definir tres productos similares separados en esta categoría, y dos miembros de la Comisión determinaron que esta categoría constituía un solo producto similar. Los miembros de la Comisión Okun, Hillman, Miller y Koplan definieron los tres siguientes productos similares separados: 1) ciertos productos laminados planos de acero al carbono ("CPLPAC"); 2) acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas; y iii) productos de acero fundido con estaño. Los miembros de la Comisión Bragg y Devaney definieron un solo producto similar, los productos planos de acero al carbono y aleado (incluidos los desbastes, las hojas y tiras laminadas en caliente, las chapas cortadas a medida, las hojas y tiras laminadas en frío, el acero resistente a la corrosión, el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y los productos de acero fundidos con estaño).

[1006] Informe de la USITC, páginas 36-37.

[1007] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 116-118.

chapas se venden y se comercializan por separado del acero laminado en caliente, que es distinto del laminado en frío, que a su vez es distinto del acero resistente a la corrosión.[1008]

7.359 Los Estados Unidos insisten en que la USITC aplicó sus factores tradicionales al determinar que no había una clara línea divisoria entre tipos de CPLPAC, y definió que ese acero constituía un solo producto similar. La USITC constató que CPLPAC en diversas etapas de elaboración compartían propiedades físicas básicas, estaban interrelacionados, tenían usos finales comunes, generalmente se distribuían por medio de los mismos canales de comercialización, y en lo fundamental se fabricaban mediante los mismos procesos de producción (al menos en las etapas iniciales). La USITC también reconoció que había algunas diferencias de propiedades físicas y usos finales.[1009] Dado que CPLPAC en una etapa anterior del proceso de elaboración son la materia prima para CPLPAC más elaborados, todo ese acero se produce en los mismos procesos de producción en las etapas iniciales, de modo que el acero más elaborado simplemente requiere nuevas etapas de elaboración. Todos los productos denominados CPLPAC se producen a partir de desbastes, y la mayoría de ese acero se elabora más para convertirse en acero laminado en caliente en laminadores de planos en caliente o Steckel. Se transfieren internamente cantidades considerables de acero en etapas tempranas de elaboración para producir acero más elaborado. La USITC constató que esto tiende a confundir las distinciones entre los productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que las primeras etapas de elaboración del acero producen materias primas para las etapas siguientes.[1010] Como parte de su examen del proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica), la USITC reconoció también que hay una comunidad sustancial de instalaciones de producción, así como integración vertical en la rama de producción. La USITC reconoció que la relación mutua entre los procesos de producción y la integración de los productores demuestra que el mercado para cada tipo de CPLPAC no está aislado, sino que se ve directamente afectado por los mercados en la totalidad del espectro de CPLPAC.[1011]

ii) Criterios para la determinación del producto similar

Aspectos generales

7.360 China aduce que, en contradicción con la norma establecida por la OMC para determinar la similitud y lo que la propia USITC describe como su metodología, la Comisión no estableció la "similitud" de los cinco productos elaborados diferenciados (desbastes, chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido) sobre la base de sus características físicas, usos finales, gustos y hábitos de los consumidores y clasificación arancelaria. En lo fundamental, la USITC se apoyó en características comunes de la cadena de producción y los usuarios finales de los cinco tipos de productos planos de acero, precisamente los dos criterios que el Órgano de Apelación ya había rechazado.[1012]

7.361 De manera análoga, el Japón aduce que la decisión de la USITC de agrupar los cinco productos en un solo producto similar "CPLPAC" es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el

[1008] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 36.

[1009] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 77-78.

[1010] Informe de la USITC, páginas 38-39.

[1011] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 79-82.

[1012] Primera comunicación escrita de China, párrafo 181.

párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Hay grandes diferencias entre los productos importados objeto de investigación y los productos nacionales en términos de los factores identificados por el Órgano de Apelación para una determinación de los "productos similares": las propiedades físicas de los productos, los usos finales, la percepción por los consumidores y las clasificaciones arancelarias. De las constataciones de la propia USITC se deduce claramente que los desbastes semielaborados producidos por los productores nacionales no son un producto similar a ninguno de los productos de acero resistente a la corrosión, laminado en frío, laminado en caliente o en planchas importados, dadas las grandes diferencias en las propiedades de los productos y sus usos finales. Los productos de acero resistente a la corrosión nacionales no son "productos similares" a ningún producto de acero laminado en frío, laminado en caliente, en chapas o a los desbastes semielaborados. Los productos laminados en frío nacionales no son productos similares a ningún producto laminado, salvo los productos laminados en frío. Lo mismo cabe decir con respecto a las chapas y el acero laminado en caliente. En dos palabras, los productos importados y los productos nacionales englobados en la misma categoría -desbastes semielaborados, chapas y productos de acero laminado en caliente, laminado en frío o resistente a la corrosión- pueden ser "productos similares" entre sí, pero es evidente que los productos importados y los productos nacionales englobados en distintas categorías no son "similares" entre sí.[1013]

7.362 El Brasil aduce que al ampliar su consideración del producto similar a "tanto las instalaciones y procesos productivos como los mercados para esos productos"[1014], la USITC determinó que los desbastes semielaborados y otros importantes productos laminados planos de acero al carbono y aleado acabados -chapas y hojas de acero laminado en caliente, laminado en frío y resistente a la corrosión- constituían un solo producto similar. Aunque en anteriores casos la USITC había constatado que cada uno de esos productos era un producto similar diferenciado, los mismos productos eran ahora por alguna razón un solo producto similar.[1015] De hecho, la aplicación de los factores relativos al producto similar tradicionalmente utilizados por la propia USITC -incluida la mayoría de los identificados por el Órgano de Apelación como factores adecuados para separar unos productos de otros- a la información que figura en su propio informe lleva a concluir que los diversos productos englobados en la categoría CPLPAC son distintos entre sí. El informe de la USITC revela, sin un análisis profundo, muchas distinciones, y los productores extranjeros involucrados en este asunto presentaron incluso más información que lleva a la misma conclusión.[1016]

7.363 Los Estados Unidos afirman que muchas de las alegaciones específicas planteadas por los reclamantes con respecto a la definición del producto similar CPLPAC por la USITC se basan en una interpretación errónea de los factores que la USITC estaba ya sea "obligada o no autorizada" a tener en cuenta al formular sus definiciones del producto similar. Los reclamantes no pueden identificar en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que indique qué factores pueden o no pueden considerarse para determinar los productos similares. En lugar de ello afirman que la USITC estaba obligada a utilizar los cuatro factores sugeridos por el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera*. Esos factores, que se sugirieron para su empleo en los ajustes fiscales en frontera, tenían

[1013] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117.

[1014] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30-31 (Prueba documental CC-6).

[1015] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99 y 115.

[1016] *Joint Respondents' Prehearing Framework Brief* (11 de septiembre de 2001) (presentado por el bufete *Willkie Farr & Gallagher*), 17-24 (Prueba documental CC-50); *Joint Respondents' Prehearing Brief on Slab* (11 de septiembre de 2001) (presentado por el bufete *Willkie Farr & Gallagher*), 3-10 (Prueba documental CC-51).

una finalidad distinta, y el Órgano de Apelación ha reconocido que "no hay ningún enfoque único para emitir un juicio que sea apropiado en todos los casos".[1017] En consecuencia, la USITC no estaba obligada a tener en cuenta los cuatro factores derivados del informe del Grupo de Trabajo en que los reclamantes insisten.[1018] Los Estados Unidos señalan que los factores concernientes al producto similar utilizados por la USITC en una investigación sobre salvaguardias incluyen los tres criterios sobre los cuales todas las partes están de acuerdo (propiedades físicas, usos y trato aduanero), y además se centran en otros factores objetivos, como los canales de comercialización del producto y el proceso de manufactura.[1019]

7.364 Nueva Zelandia y el Brasil observan que tres de los seis factores en los que la USITC se apoyó para justificar el agrupamiento de CPLPAC guardaban relación con la integración vertical y la comunidad de instalaciones vinculada con la integración vertical. Son, de hecho, los mismos factores que la línea de producción continua y la coincidencia de intereses económicos analizados en *Estados Unidos - Cordero*. El Japón está de acuerdo con este argumento. El Órgano de Apelación no podía haber afirmado más claramente que el hecho de que un producto sea un insumo de otro producto, aunque no haya ningún otro uso para el producto que es un insumo, es simplemente irrelevante por lo que respecta a la determinación de si los productos son similares entre sí. De manera análoga, el Órgano de Apelación afirmó claramente que una coincidencia de intereses económicos entre los fabricantes de productos más o menos elaborados tampoco es pertinente para determinar si los productos son similares entre sí. Esto es, la integración vertical y la comunidad de instalaciones no son pertinentes para la determinación del producto similar.[1020] Según el Brasil, el examen de las propiedades físicas se centra en las propiedades físicas resultantes de una etapa anterior al desbaste, la fabricación del acero, y no en las propiedades físicas conferidas como consecuencia de la producción de los productos más elaborados. Por último, los usos finales se definen muy ampliamente, aunque se reconoce que los diversos productos no son en términos generales sustituibles entre los diversos productos englobados en la denominación CPLPAC. Como es natural, no se menciona el hecho de que los desbastes no se venden jamás a la industria del automóvil o de la construcción (ni, de hecho, a ninguna industria distinta de la del acero), y diversos otros factores que habitualmente forman parte del análisis de los Estados Unidos (por ejemplo, los canales de distribución/comercialización) no se abordan en absoluto.[1021]

7.365 Los Estados Unidos responden que como parte de su examen del proceso de manufactura en este caso concreto (es decir, cómo y dónde se fabrica), la USITC reconoció que la interrelación de CPLPAC en distintas etapas de elaboración generaba un importante consumo cautivo, con una comunidad concomitante de instalaciones de producción e integración vertical en la rama de producción. Esa relación entre los procesos de producción y la integración de los productores demostraba que las distinciones en los mercados para cada tipo de CPLPAC eran confusas, y que todos los tipos de CPLPAC se veían directamente afectados por los mercados para la totalidad del espectro de CPLPAC, dado que cada tipo de CPLPAC constituía la materia prima de la siguiente etapa de elaboración del acero dentro de la categoría global. El tener en cuenta los procesos de

[1017] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

[1018] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 124.

[1019] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65.

[1020] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.42-3.43; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 29-30; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 121 y 122.

[1021] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 16.

manufactura del acero en distintas etapas de elaboración, y en particular el hecho de que son materias primas, es un análisis "centrado en el producto" y no "centrado en el productor", como alegan los reclamantes.[1022] Los argumentos de los reclamantes pasan por alto que dentro de casi cada uno de los productos similares definidos, y del producto importado correspondiente, existe una gama de mercancías de distintos tamaños, niveles o etapas de elaboración. Aunque las mercancías integradas en ese continuo comparten factores parecidos o similares, los artículos individuales al extremo del continuo pueden no ser tan similares.[1023]

7.366 Corea sostiene que el análisis de los Estados Unidos fue inadecuado, como demuestra el siguiente cuadro[1024]:

Características distintivas para definir el "producto similar"
Productos laminados planos

	Propiedades físicas*	**Trato aduanero***	**Proceso de manufactura***	**Usos***	**Canales de Comercialización***
Desbastes	Forma semielaborada, generalmente 4 pulgadas. Los desbastes son de sección rectangular y anchura al menos dos veces superior al grosor. Baja tenacidad a la fractura y gran porosidad.	Tres partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7207.12, 7207.20 y 7224.90	Acero fundido por colada continúa. No hay laminado.	Todo para la transformación ulterior en acero laminado en caliente o chapas. Sin usos independientes.	99,6% para usuarios finales, 0,4% por ciento vendido a distribuidores.
Chapas	Se hacen a partir de desbastes, y son más gruesas y más fuertes que los demás productos planos. Por lo general tienen un grosor que oscila entre 3,16" a más de un pie. Calibre grueso y fuerza superior.	10 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: **7208.40**, 7208.51, 7208.52, 7208.90, **7210.90**, 7211.13, **7211.14**, 7225.40, **7225.50**, **7226.91**	Laminado en caliente en laminador Steckel o reversible.	Destinado a usos industriales pesados, como construcción de puentes, piezas de maquinaria (estructura o carrocería), torres de transmisión y postes para transmisión de electricidad, edificios, maquinaria autopropulsada como grúas y buldozers, locomotoras, tanques, buques oceánicos y chapas para el suelo, o construido como tuberías, equipos de prospección de petróleo y plataformas.	45,2% para usuarios finales y 54,8% para distribuidores.
Laminado en caliente	>2mm de grosor. El producto de hojas de acero menos refinado. Más delgado y más débil que las chapas, pero más pesado y menos regular que el laminado en frío. Menor calidad que el acero laminado en frío y el revestido.	16 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, **7208.40**, 7208.53, 7208.54, **7211.14**, 7211.19, 7225.30, 7225.40 y **7226.91**	Laminado en caliente en laminador Steckel o reversible	Para laminado en frío/galvanizado/ revestimiento; formado y fundido para formar tubos; cortado a la medida para hojas; la hoja laminada en caliente se vende para usos en los que el acabado de la superficie y el peso ligero no son cruciales, como partes estructurales e internas de automóviles y dispositivos.	60% para usuarios finales, 40% para distribuidores.

[1022] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

[1023] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

[1024] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 68.

	Propiedades físicas*	**Trato aduanero***	**Proceso de manufactura***	**Usos***	**Canales de Comercialización***
Laminado en frío	Reducción del 25-90% del grosor del laminado en caliente hasta menos de dos mm.; propiedades metálicas o texturas superficial especiales; calibre reducido, superficie regular y alta proporción de fuerza a peso creada por el proceso de laminado en frío.	16 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7209.15, 7209.16, 7209.17, 7209.18, 7209.25, 7209.26, 7209.27, 7209.28, 7209.90, 7211.23, 7211.29, 7211.90, 7225.19, **7225.50**, 7226.19 y 7226.92	Después del laminado en laminadores de planos en caliente y de otros procesos de elaboración similares al laminado en caliente, se termina en un horno de reducción en frío.	Materia prima para acero resistente a la corrosión, fundido con estaño, y de grano orientado para aplicaciones eléctricas; las hojas laminadas en frío sólo se venden para aplicaciones en las que el acabado de la superficie y el peso ligero son importantes (paneles para equipo y dispositivos eléctricos, utensilios, instrumentos para cortar, cuchillos, componentes de cinturones de seguridad). También vendido para partes no expuestas de carrocería del automóvil como los componentes de la transmisión.	71,3% para usuarios finales y 28,7% para distribuidores.
Revestido	Tiene revestimiento metálico o no metálico; revestido, recubierto o chapado con metales y aleaciones para resistencia a la corrosión y mejoramiento estético.	19 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7210.20, 7210.30, 7210.41, 7210.49, 7210.61, 7210.69, 7210.70, **7210.90**, 7212.20, 7212.30, 7212.40, 7212.50, 7212.60, 7225.91, 7225.92, 7225.99, 7226.93, 7226.94 y 7226.99	Electrogalvanizado o galvanizado por inmersión en caliente. Hay siete procesos alternativos para aplicar revestimientos.	Utilizado principalmente en aplicaciones que requieren protección frente a la intemperie y otros agentes corrosivos (piezas de automóviles como silenciadores y tapas de maleteros, usos para construcción como techados y entablados, cubos de basura, depósitos de almacenamiento y productos de construcción, depósitos de gasolina, recipientes para productos químicos, filtros de aceite, chasis de televisores, equipo para carreteras y equipos y construcciones agrícolas).	64,3% para usuarios finales y 35,7% para distribuidores.

* Identificado por la USITC como factor de distinción que tiene en cuenta para determinar lo que constituye el "producto similar". (Determinación de la USITC, opiniones sobre el daño de la Comisión, Vol. I, página 30 (Prueba documental CC-6)

Nota: Las clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado en negrita indican las únicas cinco clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado que comparten las 55 clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado diferenciadas.

Fuentes: Todas las citas de la USITC figuran en la Prueba documental CC-6.

Desbastes: USITC 39 y en FLAT-1 (características físicas), FLAT-1 (trato aduanero), 40 (procesos de manufactura), 40 y OVERVIEW-13 (usos finales); y en 44 (canales de comercialización).

También, PCE del Japón, 41 (características físicas y usos finales).

Chapas: USITC, 41 y FLAT-1 (características físicas), FLAT-1 (trato aduanero), 40-41 (procesos de manufactura), FLAT-1 (usos finales) y 44 (canales de comercialización).

También, PCE del Japón, 40 (características físicas).

Laminado en caliente: USITC, 44 (características físicas), FLAT-2 (trato aduanero), 40 (procesos de manufactura), 38 y FLAT-2 (usos finales) y 44 (canales de comercialización).

También, PCE del Japón, 38 (características físicas y usos finales), 40 (procesos de manufactura) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (características físicas y usos finales)

Laminado en frío: USITC, 41 y 44 (características físicas), FLAT-3 (trato aduanero), 41, OVERVIEW-13 y FLAT-2 (procesos de manufactura y usos finales), y 44 (canales de comercialización).

También, PCE del Japón, 39 (características físicas y usos finales) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (usos finales).

Revestido: USITC, 42 y FLAT-3 (características físicas y procesos de manufactura); FLAT-3 (usos finales) y 44 (canales de comercialización).

También, PCE del Japón, 37 (características físicas) y 39 (características físicas y usos finales) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (procesos de manufactura).

Propiedades físicas

7.367 Las Comunidades Europeas y China afirman que la constatación de la USITC de que los cinco productos denominados CPLPAC comparten "ciertas propiedades físicas básicas y están interrelacionados hasta un cierto grado"[1025] es insostenible. Se basa exclusivamente en el tópico de "una base metalúrgica común".[1026] Sin embargo, la combinación química básica de carbono y hierro no es suficiente para demostrar que esos productos comparten las mismas propiedades físicas, por lo que pueden considerarse como un producto específico: de hecho, en metalurgia precisamente la misma mezcla química puede encontrarse también en otras categorías de productos de acero que se han clasificado como productos separados (por ejemplo los productos largos de acero al carbono y aleado o el acero inoxidable).[1027] Para establecer la existencia de propiedades físicas comunes, la USITC, con arreglo a su propia metodología expresa y a la definición general de propiedades físicas que se desprende de la jurisprudencia de la OMC[1028], tendría que haber tenido en cuenta el tamaño, la forma y la textura de los cinco productos planos. La propia USITC reconoció la diferencia significativa de "grosor" (los desbastes tienen cuatro pulgadas, mientras que el acero laminado en frío se reduce a un grosor inferior a los dos milímetros) y otras cualidades (resistencia a la corrosión y textura superficial).[1029, 1030]

7.368 Nueva Zelandia añade que una comparación adecuada de las propiedades físicas no puede detenerse en la conclusión de que CPLPAC tienen una "base metalúrgica común", constatación que los Estados Unidos simplemente indican, y no tratan de defender.[1031] El hecho de que la composición del helado y la del queso tengan ciertas características comunes, lo que significa que tienen de común entre sí más que lo que tienen de común con un banano, no significa que sean "similares". Tampoco son "similares" las trozas de pino aserrado, los tablones, los postes para vallas y los muebles por el hecho de que todos hayan nacido como árboles.[1032]

7.369 Las Comunidades Europeas y China aducen que la mera generalización de que los cinco productos denominados CPLPAC comparten determinadas características químicas que son también comunes a otras categorías de productos de acero identificadas por la USITC no era en ningún caso

[1025] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275; informe de la USITC, volumen I, página 37.

[1026] Informe de la USITC, volumen I, páginas 37 y 38.

[1027] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 237; Primera comunicación escrita de China, párrafo 184.

[1028] El informe de la USITC, volumen I, página 29, hace referencia a "apariencia, calidad y textura". En el párrafo 92 de *CE - Amianto*, el Órgano de Apelación consideró propiedades físicas pertinentes "la composición, el tamaño, la forma, la textura y posiblemente el sabor y el olor".

[1029] Informe de la USITC, volumen I, páginas 38-42, con descripciones detalladas.

[1030] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 238 y 239; Primera comunicación escrita de China, párrafos 185 y 186.

[1031] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

[1032] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.46.

una explicación adecuada y razonada que permitiera descartar la información contradictoria que figuraba en el propio informe de la USITC.[1033]

7.370 El Japón y el Brasil insisten en que cada uno de los productos tiene distintas propiedades físicas. La USITC constató, por ejemplo, que el acero laminado en frío difiere del acero laminado en caliente en grosor, propiedades mecánicas y textura superficial, mientras que el acero revestido difiere del acero laminado en frío por su revestimiento de zinc o de otros materiales.[1034] Además, Nueva Zelandia hace también hincapié en que cada uno de los productos discretos tiene propiedades muy distintas en términos de forma, grosor, nivel de acabado y rendimiento físico[1035], y en que esas diferencias físicas son fundamentales. Evidentemente, los desbastes son más gruesos y menos refinados que el acero laminado en caliente.[1036] Según las Comunidades Europeas y China, el informe de la USITC también reconoce expresamente que los cinco productos no son intercambiables cuando sostiene que "la naturaleza vertical de la relación entre CPLPAC en distintas etapas limita la intercambiabilidad de los productos".[1037] En otras palabras, sostienen estas partes, la USITC reconoce que parte de los productores que quiso agrupar en una sola rama de producción nacional no fabricaban productos intercambiables con los productos importados.[1038] China sostiene que mediante el proceso de revestimiento el acero laminado en frío se convierte en un producto distinto que no satisface la definición de "producto similar". De hecho, es probable que el proceso de revestimiento modifique las "*propiedades*" físicas del producto en bruto (acero laminado en frío) mediante la adición de una nueva sustancia (metálica o no metálica). El hecho de que el producto revestido sea resistente a la corrosión pone especialmente de manifiesto las nuevas "propiedades" del producto.[1039]

7.371 Según los Estados Unidos, la USITC constató que CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son en términos generales intercambiables, tienen usos similares, con la misma composición metalúrgica, grosor, anchura y nivel de elaboración, generalmente no se producen mediante procesos de producción significativamente distintos, y se superponen en los canales de comercialización de CPLPAC nacionales e importados. La USITC constató que el artículo nacional, CPLPAC, es similar a CPLPAC importados. La USITC aplicó a continuación los factores que tradicionalmente tiene en cuenta[1040] para determinar si debían analizarse

[1033] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 241; Primera comunicación escrita de China, párrafo 193.

[1034] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

[1035] La USITC pone de relieve algunas de esas diferencias en el "Apéndice A", páginas 9 y 10 del informe de la USITC, volumen I.

[1036] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.59-4.60.

[1037] Informe de la USITC, volumen I, página 44.

[1038] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 240; Primera comunicación escrita de China, párrafo 187.

[1039] Primera comunicación escrita de China, párrafo 192.

[1040] Tradicionalmente, la USITC tiene en cuenta factores como las propiedades físicas del producto, su trato aduanero, su proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica), sus usos y los canales de comercialización por los que el producto se vende, para determinar lo que en una investigación en materia de salvaguardias constituye el producto similar. Estos no son criterios establecidos en las leyes, y no limitan los factores que la USITC puede tener en cuenta para formular su determinación. Informe del Órgano de

tipos específicos de CPLPAC por separado o en su conjunto.[1041] La USITC constató que CPLPAC en distintas etapas de elaboración comparten determinadas propiedades físicas básicas y están hasta cierto punto interrelacionados.[1042] Concretamente, la USITC constató que este acero tiene una base metalúrgica común, cuyas características esenciales y propiedades deseadas se incorporan al acero antes de la etapa de colada o semielaboración.[1043] La mezcla metalúrgica depende de las exigencias del uso final, ya sea en la misma etapa de elaboración o en otra distinta. Por tanto, en el proceso de elaboración el contenido químico de ese acero se determina esencialmente en la etapa de fundición, con algunas reducciones del contenido de carbono que posibilita el ulterior recocido en atmósfera de hidrógeno.[1044]

7.372 Los Estados Unidos hacen hincapié en que de la determinación de la USITC se desprende claramente que no pasó por alto pruebas de diferencias de propiedades físicas y usos finales, y que de hecho generalmente reconoció esas pruebas en su análisis. Son, antes bien, los reclamantes quienes hacen caso omiso de las pruebas de la interrelación de CPLPAC en distintas etapas de elaboración. Los reclamantes no reconocen, aunque tampoco niegan, que CPLPAC en una etapa de elaboración son por lo general materia prima para la siguiente etapa de elaboración, lo que tiende a oscurecer las distinciones entre productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que las anteriores no sino materia prima para las siguientes. Esta interrelación de CPLPAC en distintas etapas concierne al producto y no al productor, y fue claramente un factor importante del análisis y la constatación de la USITC.[1045, 1046]

7.373 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han refutado en ningún momento el argumento de las Comunidades sobre la longitud, anchura y otras cualidades de los cinco distintos productos denominados CPLPAC[1047], y se limitan a insistir en la "misma base metalúrgica común". Este análisis no tiene en cuenta las diferencias físicas significativas entre los cinco productos denominados CPLPAC[1048] y es también incompatible con el examen de los mismos criterios por lo que respecta a los productos de acero inoxidable, en relación con los cuales la USITC constató que la

---

Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102 (los criterios generales "no están impuestos por un tratado ni constituyen una lista cerrada de criterios que determinarían la caracterización jurídica de los productos"). Ningún factor es por sí solo determinante, y el peso que se atribuya a cada factor individual (y a otros factores pertinentes) dependerá de las circunstancias del caso concreto. La decisión relativa al producto similar o directamente competidor es una determinación fáctica. Tradicionalmente, la USITC ha tratado de encontrar líneas divisorias claras entre posibles productos y ha descartado las variaciones de menor importancia. Informe de la USITC, página 30.

[1041] Informe de la USITC, párrafos 36-45.

[1042] Informe de la USITC, párrafos 37-38.

[1043] La USITC constató que originalmente todos los productos denominados CPLPAC provienen de materias primas que incluyen el carbono y el hierro.

[1044] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78 y 79.

[1045] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 86.

[1046] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

[1047] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275.

[1048] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 238 y 239.

composición metalúrgica no era por sí sola un elemento suficiente para definir a una sola rama de producción de productos de acero inoxidable.[1049, 1050]

Uso final

7.374 El Brasil sostiene que la USITC, haciendo groseras generalizaciones, constató que "las aplicaciones primarias para usos finales en expediciones comerciales de CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción".[1051, 1052] El Japón y el Brasil sostienen que de hecho los productos difieren en función de sus usos finales. La USITC constató, por ejemplo, que si bien tanto el acero laminado en caliente como el acero revestido se utilizan en aplicaciones de vehículos de motor, casi siempre se utilizan para aplicaciones distintas.[1053] La superposición en cuestión no es de un tipo que pueda equivaler a la "similitud" de los productos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC constató, por ejemplo, que los productos de acero laminado en caliente y de acero resistente a la corrosión están sujetos a tendencias de demanda similares en la industria del automóvil, pero que no tienen el mismo uso final. Esta constatación indica que los productos no son sustituibles entre sí, sino en el mejor de los casos complementarios. En consecuencia, podrían no ser ni siquiera directamente competidores, y mucho menos "similares" entre sí.[1054]

7.375 Según las Comunidades Europeas, la USITC no demostró que los cinco productos tienen usos finales comunes. Su constatación de que "todos los tipos se utilizan en la producción de automóviles, si bien en distintas aplicaciones" y "para aplicaciones de uso final en la industria de la construcción" reconoce que los usos finales, es decir, la aplicación de cada producto, son muy distintos. Algunos (por ejemplo el acero laminado en frío revestido) se utilizan para fabricar determinadas partes de automóviles. Otros productos (por ejemplo los desbastes) se utilizan simplemente como insumos para la fabricación de productos de acero más elaborados.

7.376 Las Comunidades Europeas, Corea, China y Nueva Zelandia sostienen que el informe de la USITC, en lugar de mostrar usos finales comunes (por ejemplo partes de carrocerías de automóviles), se apoya en usuarios finales comunes de los diversos productos en cuestión (por ejemplo la industria del automóvil). Este no es uno de los criterios reconocidos por el Órgano de Apelación para establecer la similitud. Además, centrarse en los usuarios finales lleva a algunos resultados absurdos, ya que cualquier gama de productos distintos utilizados como insumos por ramas de producción concretas podría englobarse en una sola categoría de productos. Con arreglo al criterio de la USITC, también el cuero para los automóviles y los parabrisas serían productos similares a CPLPAC, y

[1049] Informe de la USITC, volumen I, páginas 190-205.

[1050] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275.

[1051] Informe de la USITC, página 43.

[1052] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 199-120; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 100, 102, 104, 105, 109.

[1053] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

[1054] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 120; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 104.

deberían haberse analizado juntos.[1055] Las Comunidades Europeas aducen también que la USITC no aplica coherentemente su criterio de los usuarios finales comunes: si lo hubiera hecho, también determinados productos tubulares que se utilizan en la industria del automóvil (tubos de precisión para transmitir fuerzas) hubieran formado parte de la categoría de productos CPLPAC o viceversa, porque comparten usuarios finales comunes.[1056]

7.377 Corea sostiene además que la información que figura en el expediente de la USITC confirma que el análisis correcto -"uso final"- demuestra que cada uno de los cinco productos denominados CPLPAC tenía distintos usos, por lo que es un producto similar separado.[1057] Los desbastes se consumen a nivel interno para productos más elaborados, como hojas, tiras y planchas; las planchas se utilizan para construcción de puentes, partes de máquinas (por ejemplo el cuerpo de la máquina o su estructura), torres de transmisión y postes de electricidad, edificios, maquinaria autopropulsada como grúas y buldozers, vagones de ferrocarril, buques oceánicos y chapas para el suelo o configuradas como tubos y plataformas para extracciones de petróleo; el acero laminado en caliente se consume a nivel interno para fabricar acero laminado en frío y/o galvanizado u otros productos revestidos, configurados o soldados para construir tubos, o cortado a medida para producir hojas discretas; también se utiliza en la manufactura de partes estructurales de automóviles y dispositivos; el acero laminado en frío se consume a nivel interno para fabricar productos revestidos o fundidos con estaño, y también se utiliza para fabricar paneles para equipos y dispositivos eléctricos, partes de carrocerías de automóviles, donde el terminado superficial o la relación entre la fuerza y el peso son importantes pero la resistencia a la corrosión no lo es, transmisiones de automóviles y componentes de cinturones de seguridad, utensilios, instrumentos para cortar, cubertería. El acero revestido se utiliza para piezas de automóviles resistentes a la corrosión, cubos de basura, tanques de almacenamiento, productos para la construcción, tanques de gas, recipientes para productos químicos, filtros de aceite, chasis de televisores, equipo para carreteras, edificios agrícolas, y equipos (guardarailes, cubiertas de puentes, señalización).[1058]

7.378 Los Estados Unidos sostienen que la USITC reconoció que la relación entre los procesos de producción y la integración de los productos demuestra que el mercado para cada tipo de CPLPAC no está aislado, sino que está directamente afectado por los mercados de todo el espectro de tipos de CPLPAC. Las aplicaciones primarias para usos finales de expediciones comerciales de CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción. Por tanto, la USITC constató que la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de esos productos.[1059] La USITC constató asimismo que las aplicaciones primarias para usos finales de expediciones comerciales de

[1055] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 243; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 54; Primera comunicación escrita de China, párrafos 194-195; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.61.

[1056] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 243.

[1057] Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT-51-53 (Prueba documental CC-6). Véase también *Respondents' Joint Framework Brief*, página 22 (Prueba documental CC-50).

[1058] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 54, 57; fuente: *Joint Respondents' Posthearing Brief, Flat-Rolled Steel*, Inv. No TA-201-73, Prueba documental 2; "*Application of Like Product Factors to Flat-Rolled Products*", páginas 11-2 (Prueba documental CC-55); véase también el informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT1-4 (Prueba documental CC-6).

[1059] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción.[1060] La USITC constató que la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de esos productos.[1061] La USITC reconoció asimismo que la naturaleza vertical de la relación entre CPLPAC en distintas etapas puede dar lugar a diferencias en usos entre etapas de CPLPAC.[1062] Pese a ello, la USITC constató que las pruebas demostraban que en algunos casos podía haber alguna sustitución para uso entre productos de una etapa a otra, por ejemplo que el acero revestido puede adaptarse para su utilización en aplicaciones que normalmente utilizan acero laminado en frío, y viceversa, y que el acero laminado en caliente es hasta cierto punto intercambiable con el acero laminado en frío.[1063, 1064] Los Estados Unidos también sostuvieron que los reclamantes no reconocen que casi dentro de cada producto similar definido y del producto importado correspondiente existe una gama o continuo de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores idénticos o similares, determinados artículos en el final del continuo podrían no ser tan similares.[1065]

7.379 Además, a juicio de los Estados Unidos, y contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada a considerar si todos los tipos de CPLPAC eran sustituibles entre sí.[1066] Los reclamantes no reconocen que se constató que la sustituibilidad o relación de competencia era pertinente en el contexto del artículo III del GATT de 1994, como indicó el Órgano de Apelación en *CE - Amianto*.[1067] Una de las finalidades del artículo III es la protección de la relación de

---

[1060] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122; informe de la USITC, páginas 43-44.

[1061] La USITC reconoció que si bien el acero laminado en caliente puede no utilizarse en lugar o en sustitución de una hoja revestida en un parachoques de automóvil, la demanda de automóviles afecta a todos los productos denominados CPLPAC, ya que todos los tipos se utilizan en la producción de automóviles, si bien para distintas aplicaciones. La USITC también constató que de manera análoga, pero en menor medida, todos esos tipos de acero se utilizan para aplicaciones de uso final en la industria de la construcción. Por tanto, la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de CPLPAC. Informe de la USITC, páginas 43-44.

[1062] Informe de la USITC, página 44.

[1063] Informe de la USITC, página 44. Concretamente varias empresas estadounidenses producen hojas laminadas en caliente de grosores (es decir, calibres ligeros) que han sido por lo general más característicos del acero laminado en frío y competidores con él. Aunque tradicionalmente se ha considerado que la superposición entre el acero laminado en caliente y el acero laminado en frío comienza aproximadamente a los dos milímetros de grosor o menos, las mejoras del laminado en caliente han permitido a las acerías laminar en caliente por debajo de dos milímetros. Además, aunque generalmente lo que se utiliza como materia prima para el acero revestido es el acero laminado en frío, las hojas laminadas en caliente revestidas son un grupo de productos de importancia creciente. USITC Pub. 3446, página I-8, y notas 18 y 19.

[1064] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-84.

[1065] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 72 y 86.

[1066] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 79 y 101; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 38-39 y 58-59; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 240.

[1067] Concretamente, el Órgano de Apelación, en *CE - Amianto*, párrafo 99, afirmó que:

> … una determinación de la "similitud" en el marco de dicho párrafo es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más

competencia entre los productos importados y los nacionales. Sin embargo, esa no es la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuyo objetivo es permitir la protección de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias.[1068] Por tanto, la relación de competencia o la sustituibilidad entre los productos nacionales y los importados no es un factor que haya que tener necesariamente en cuenta por lo que respecta a la definición del producto similar en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1069] Al considerar usos para los tipos de CPLPAC, la USITC reconoció que la similitud o la posibilidad de intercambio de los usos eran limitadas por lo que respecta a CPLPAC, como cabía esperar en el caso de productos que son materias primas o insumos.[1070] La tentativa de los reclamantes de interpretar este reconocimiento concerniente a los usos de materias primas como la consideración de un factor de sustituibilidad por parte de la USITC está fuera de lugar.[1071]

7.380 China responde reafirmando que, de conformidad con la resolución del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, este hecho no es pertinente para la evaluación de la similitud. Además, China estima que este elemento más bien subraya el hecho de que los distintos productos incluidos en la categoría CPLPAC no pueden compartir usos finales comunes.[1072] Los Estados Unidos sólo reconocen que no hay usos finales comunes para los diversos productos denominados CPLPAC haciendo referencia a mercados y ramas de producción en general como aplicaciones de uso final. En particular, el hecho de que todos los tipos de CPLPAC puedan verse sustancialmente afectados por la demanda colectiva de las industrias del automóvil y la construcción en ningún caso demuestra que todos los tipos de CPLPAC pueden utilizarse para los mismos fines y aplicaciones en esas industrias. Una vez más, no puede considerarse que el mercado en el que un producto finalmente se vende sea su "uso final".[1073]

7.381 Corea y China sostienen también que la sustituibilidad es pertinente para la evaluación de la "similitud", ya que los productos similares necesariamente son también directamente competidores, y por ello sustituibles. Contrariamente a lo alegado por los Estados Unidos, la sustituibilidad es un factor necesario por lo que respecta a la definición del producto similar en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que si los productos nacionales e importados no fueran sustituibles nunca podrían considerarse "similares".[1074]

---

productos. Al decir esto, tenemos presente que existe un espectro de grados de "competencia" o "posibilidad de sustitución" entre productos ofrecidos en el mercado…

[1068] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82.

[1069] Además, en esta investigación la USITC formuló su definición basándose en análisis del producto similar y no en análisis de productos directamente competidores. Por tanto, aunque la consideración de la sustituibilidad puede ser pertinente en un análisis de productos directamente competidores, no es igualmente aplicable, y no debe transponerse, a un análisis del producto similar.

[1070] Informe de la USITC, página 44.

[1071] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

[1072] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77.

[1073] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 78.

[1074] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 80; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 39-40, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 91 d), 97.

7.382 Los Estados Unidos respondieron que había claramente una relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Los demandantes no niegan, como tampoco lo hicieron las partes en la investigación subyacente, que los productos importados y los nacionales generalmente consisten en los mismos tipos de acero, son intercambiables y por tanto compiten entre sí.[1075]

7.383 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han respondido al argumento de los reclamantes de que no hay un uso final similar. En su réplica sobre esta cuestión, los Estados Unidos se limitan a reiterar el error de equiparar los usos finales a los usuarios finales, pero no responden a ninguno de los argumentos que socavan la validez del argumento de la coincidencia sustancial de intereses económicos. Es más, los Estados Unidos se centraron exclusivamente en el "mercado comercial".[1076] Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que la propia USITC admite que el principal uso final de los productos menos elaborados es el de materia prima para productos más elaborados, fuera del mercado comercial. ¿Cómo pudo la USITC concluir que los productos revestidos vendidos a la industria del automóvil tienen el mismo uso final que los desbastes, de los que un 99,4 por ciento de la producción estadounidense se transfiere a nivel interno? En segundo lugar, las industrias del automóvil y la construcción, identificadas como principales usuarios finales de CPLPAC, sólo representan, respectivamente, un 20 y un 11 por ciento de las expediciones estadounidenses.[1077]

7.384 El Japón sostiene que el argumento de los Estados Unidos de que esos productos tienen usos finales comunes no es creíble. Tal vez se vendan a las mismas industrias, pero sugerir que determinados productos de acero tienen aplicaciones comunes porque se utilizan en una industria específica equivale a sugerir que el acero, el plástico y el vidrio deben ser un solo producto similar, porque todos ellos se venden a la industria del automóvil. El uso final no es lo mismo que el usuario final. Lo cierto es que nadie utilizaría jamás desbastes para fabricar un automóvil; tampoco se utilizaría acero laminado en caliente para las mismas partes de un automóvil en las que se emplea acero resistente a la corrosión. Son simplemente productos distintos que se emplean para fines distintos. Además, tienen cada uno un precio básico, que se refleja en las hojas de precios de las empresas y en la documentación comercial. No hay nada que pueda definirse como un precio de "CPLPAC" (como lo definió la USITC). Esto prueba no sólo que la rama de producción y los clientes reconocen las distinciones, sino también que cualquier análisis de este agrupamiento realizado por la USITC carece de sentido, porque no hay un precio de "CPLPAC" que pueda utilizarse para determinar los efectos sobre los precios en un análisis de la relación causal; antes bien, será necesario efectuar un análisis de cada producto individual, y después combinarlo de algún modo con los de los demás productos individuales.[1078] Un análisis de esa naturaleza distorsiona la verdadera dinámica de la competencia en el mercado.[1079] La constatación de que en su mayor parte CPLPAC acabados se venden en los mercados del automóvil y la construcción es análoga a su anterior constatación de una "coincidencia de intereses económicos" entre productores de corderos vivos y carne de cordero.[1080]

[1075] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 72.

[1076] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

[1077] Informe de la USITC, volumen I, página 43, nota 127.

[1078] Informe de la USITC, volumen I, páginas 61-62.

[1079] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 37.

[1080] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 40.

Percepción por los consumidores

7.385 Según China y las Comunidades Europeas, si se considera que los "consumidores" son los fabricantes de automóviles y las obras de construcción que emplean productos acabados, no podrá considerarse que los cinco distintos productos agrupados en la categoría "CPLPAC" son sustituibles. Como reconoció la propia USITC, "el acero laminado en caliente no puede sustituir a una hoja revestida en un parachoques de automóvil"[1081], y tampoco puede un desbaste sustituir a una hoja revestida en un parachoques de automóvil.[1082]

7.386 El Brasil, el Japón y Nueva Zelandia aducen que si la USITC hubiera considerado el factor que el Órgano de Apelación había identificado como importante, los gustos y hábitos de los consumidores[1083], habría constatado otras cuatro características distintivas, como las siguientes: las compras de desbastes están limitadas a fabricantes de productos laminados más elaborados[1084]; los consumidores consideran que el acero laminado en caliente es ideal para aplicaciones en las que la fuerza es más importante que la apariencia -por ejemplo, para uso en partes estructurales de los automóviles[1085]; los consumidores consideran que el acero laminado en frío es ideal para aplicaciones donde la apariencia y la finura son más importantes que la fuerza y no es preciso tener en cuenta la exposición a elementos corrosivos[1086]; los consumidores consideran que el acero galvanizado es ideal para aplicaciones expuestas, donde la resistencia a la corrosión es importante.[1087, 1088] Nueva Zelandia añade que precisamente el hecho de que las tendencias de importación difieran entre los productos que constituyen la categoría CPLPAC indica que las necesidades y las preferencias de los consumidores difieren en función de los productos.[1089]

7.387 Los Estados Unidos señalan que si bien el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera* sugirió que los gustos y hábitos de los consumidores pueden ser un criterio que deba considerarse para constatar la similitud de los productos a efectos de realizar ajustes fiscales en frontera, contrariamente a lo que argumentan los reclamantes esto no es un factor necesario en una investigación en materia de salvaguardias. En *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial reconoció que los hábitos de los consumidores variaban con el tiempo, y los descartó para determinar

---

[1081] Informe de la USITC, volumen I, página 43.

[1082] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 245; Primera comunicación escrita de China, párrafo 197.

[1083] En *CE - Amianto*, el Órgano de Apelación reconoció el factor adicional de "los gustos y hábitos del consumidor" como uno de los cuatro criterios generales para analizar la "similitud" de dos productos; los otros eran las características físicas, los usos finales y la clasificación arancelaria. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

[1084] Informe de la USITC, volumen II, FLAT-1 (Prueba documental CC-6).

[1085] *Ibid*., página FLAT-2.

[1086] *Ibid*.

[1087] *Ibid*., página FLAT-3.

[1088] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 118; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.64; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 107.

[1089] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.65.

si el vodka era "similar" al shochu y si en consecuencia el producto similar debía consistir en vodka y shochu.[1090] La consideración de los gustos y hábitos de los consumidores parece estar en conflicto con la finalidad de una investigación en materia de salvaguardias.[1091] Dado que la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es permitir la protección de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias[1092], centrarse en las opiniones subjetivas de los consumidores por lo que respecta al producto o el mercado y no en los productores o en ambos es una visión parcial y está fuera de lugar. En lugar de ello, la USITC se centró en factores objetivos propios de su análisis tradicional de los productos similares, como las propiedades físicas, los usos, los canales de comercialización y los procesos de manufactura del producto.[1093]

7.388 Nueva Zelandia responde que la percepción por los consumidores tiene que ser un componente crítico de la evaluación del "mayor grado de relación competitiva" que el Órgano de Apelación ha destacado como crucialmente importante en *Estados Unidos - Hilados de algodón*. Puede y debe suplementarse con otros factores, pero no es admisible que se pase por alto la manera en que los compradores se comportan en un mercado.[1094]

Clasificación arancelaria

7.389 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China y el Brasil sostienen que aunque la USITC descartó inadmisiblemente el trato aduanero de los diversos productos debido al "gran número de categorías de clasificación"[1095, 1096], esto no es excusa para no tenerlo en absoluto en cuenta a efectos de la determinación del producto similar. Por el contrario, sugiere que los productos involucrados no son similares. Cada producto de los denominados CPLPAC está clasificado con un número del SA separado, pero la USITC descartó expresamente este factor.[1097] En *CE - Amianto*, el

[1090] Informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas Alcohólicas I*, párrafo 5.7 ("el Grupo Especial ... aunque su opinión era que la 'similitud' de los productos debía examinarse teniendo en cuenta no sólo criterios objetivos (como la composición y el proceso de fabricación de los productos) sino asimismo el punto de vista -más subjetivo de los consumidores (como el consumo y uso por éstos) ... reconoció que los hábitos de los consumidores variaban en el tiempo y en el espacio, ... estimó que los hábitos tradicionales de los consumidores japoneses respecto del shochu no constituían un motivo para que el vodka no fuese considerado producto 'similar'").

[1091] El Órgano de Apelación advirtió en *CE - Amianto* que puede ser importante tener en cuenta *desde la perspectiva de quién* debe determinarse la "similitud". Por ejemplo, los consumidores finales pueden tener una opinión sobre la "similitud" de dos productos que sea muy distinta de la de los inventores o fabricantes de esos productos. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

[1092] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82; informe de la USITC, página 9.

[1093] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

[1094] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.39.

[1095] Informe de la USITC, volumen I, página 37, nota 71.

[1096] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 102; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 246.

[1097] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

Órgano de Apelación observó que la clasificación aduanera refleja claramente las propiedades físicas de un producto, y ofreció importantes indicaciones para la determinación del producto similar, que deben tenerse en cuenta.[1098] El hecho de que tantas clasificaciones del SA se hayan agrupado en un solo producto importado y un solo producto similar no es sino una indicación más de que la USITC erró en su determinación. De hecho, contrariamente a lo alegado por la USITC, las clasificaciones de CPLPAC al nivel de 4 dígitos del SA de los Estados Unidos (en función de la anchura y el grosor del producto) sí permiten desglosar los diversos productos similares: semielaborados (incluidos los desbastes), acero laminado en caliente, laminado en frío, resistente de la corrosión, y planchas. Además, sólo cinco de las 55 clasificaciones diferenciadas al nivel de 6 dígitos (internacional) del SA de los Estados Unidos son compartidas por dos productos de acero de los denominados CPLPAC. Las Comunidades Europeas añaden que un examen más cuidadoso de las 55 clasificaciones de lo que la USITC denomina CPLPAC revela que incluso las clasificaciones del SA de los Estados Unidos distinguen al nivel de 4 dígitos (en función de la anchura y el grosor del producto) entre "productos semielaborados", incluidos los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío, el resistente a la corrosión, y las planchas.[1099] Esto es un alto nivel de delineación y refleja distinciones fundamentales entre productos reconocidas internacionalmente a efectos de la clasificación de las importaciones.[1100, 1101]

7.390 Los Estados Unidos señalaron que en este caso las numerosas clasificaciones arancelarias no proporcionaron distinciones claras entre productos. Por ejemplo, cada una de las 33 categorías a los efectos de la obtención de datos tiene entre 2 y 65 clasificaciones arancelarias. Los Estados Unidos señalaron también que los hechos no apoyaban las alegaciones de los reclamantes de que la consideración de clasificaciones arancelarias en el nivel de 4 dígitos habría proporcionado distinciones claras entre productos. Por ejemplo, en el nivel de 4 dígitos hay nueve clasificaciones arancelarias distintas que abarcan el producto similar definido por la USITC como CPLPAC. De las nueve clasificaciones de 4 dígitos, dos clasificaciones (7225 y 7226) se aplican al acero en cuatro (acero laminado en caliente, chapas cortadas a medida, acero laminado en frío y acero revestido) de las cinco etapas de elaboración definidas como CPLPAC; una clasificación (7211) se aplica a tres etapas; dos clasificaciones (7208 y 7210) se aplican a dos etapas; y cuatro clasificaciones (7207, 7209, 7212 y 7224) se aplican a una etapa de CPLPAC. Por consiguiente, más que proporcionar distinciones claras entre categorías de productos, las clasificaciones arancelarias en este nivel demuestran una interrelación entre las características físicas del acero en diferentes etapas de elaboración que llevó a la USITC a definir estos tipos de acero colectivamente como CPLPAC.[1102]

7.391 Además, a juicio de Nueva Zelandia, las diferencias entre los diversos usos que se dan a los distintos productos denominados CPLPAC se reflejan también en las distintas clasificaciones arancelarias asignadas a cada uno de ellos.[1103] El papel de la clasificación arancelaria en las determinaciones del producto similar ha sido bien aceptado en la jurisprudencia. Las clasificaciones

[1098] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 102, 109 y 124.

[1099] Proclamación Presidencia, anexo I, páginas 25 y siguientes.

[1100] "*Chapter 72 Flat-Rolled Arancel de Aduanas Armonizado Descriptions at the Four and Six-Digit Level*", (Prueba documental CC-83).

[1101] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 246-248; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 51-52; Primera comunicación escrita de China, párrafos 198-200.

[1102] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86 y 89.

[1103] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.66.

arancelarias reflejan un consenso internacional por lo que respecta al grado de similitud y diferencia entre productos. Evidentemente, las autoridades competentes no tienen derecho a hacer caso omiso de la clasificación arancelaria.[1104] Varios de los cinco productos denominados CPLPAC ni siquiera comparten la misma clasificación al nivel de 4 dígitos, y mucho menos al de 8 ó 10.[1105] Esto simplemente refuerza la falta de similitud entre ellos.[1106]

7.392 Las Comunidades Europeas sostienen que el SA distinguió claramente los distintos productos sobre la base de las distintas etapas de elaboración, como demuestran los párrafos pertinentes del capítulo 72 del SA que figuran en la Prueba documental CC-105. Los Estados Unidos incurren en error cuando afirman que la distinción entre productos que son parte de una etapa distinta del proceso de producción no se refleja al nivel de 4 dígitos. Como puede discernirse de la partida arancelaria 72.07-72.09, incluso al nivel de 4 dígitos hay una distinción entre desbastes (semielaborados) y acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido.[1107] La diferenciación es aún más clara cuando se tienen en cuenta las clasificaciones arancelarias al nivel de 6 dígitos acordadas internacionalmente.[1108, 1109]

7.393 Según Corea, los números arancelarios han ayudado a la USITC a clasificar productos de acero "similares" en anteriores investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios desde hace más de 20 años. La USITC, tanto en su determinación como en el Informe del Personal, desglosa los siete productos denominados CPLPAC en categorías de productos "similares" utilizadas tradicionalmente en las diversas investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios realizadas por la USITC: desbastes, chapas (cortadas a medida), acero laminado en caliente, laminado en frío, acero al silicio de grano orientado, acero revestido y productos de acero fundido con estaño.[1110, 1111]

[1104] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-87.

[1105] Informe de la USITC, volumen I, páginas 9-10.

[1106] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.48.

[1107] Por ejemplo, los productos incluidos en la partida 72.07, a los que se hace referencia como semiproductos de hierro o de acero sin alear (desbastes) se distinguen claramente de los productos incluidos en la partida 72.08, a los que se hace referencia como productos laminados planos de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en caliente, sin chapar ni revestir.

[1108] Al nivel de 6 dígitos, los productos se definen y se separan aún más unos de otros. Tómense, por ejemplo, los productos incluidos en el párrafo 72.11, que al nivel de 4 dígitos se describen como "productos laminados planos de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en caliente, sin chapar ni revestir". Al nivel de 6 dígitos, esos productos se definen con más detalle dependiendo de que hayan sido simplemente laminados en caliente (721113, 721114, 721119) o de que hayan sido simplemente laminados en frío (721123, 721129, 721190).

[1109] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 272-274.

[1110] Informe de la USITC, volumen I: "Apéndice A", páginas 9-10 y volumen II, páginas FLAT-1-4 (Prueba documental CC-6).

[1111] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 53.

Procesos de producción

7.394 Las Comunidades Europeas y China indican que el argumento decisivo de la USITC para integrar los cinco productos distintos en una sola categoría fue la integración vertical de la rama de producción y los procesos de producción comunes.[1112] En esta determinación en materia de salvaguardias, la USITC se vio una vez más obligada por su propia metodología expresa a utilizar, como criterio para determinar un producto similar, "su proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica)".[1113] La USITC prestó "especial atención" a los "procesos e instalaciones productivas compartidos", lo cual "es un elemento fundamental para definir el alcance de la rama de producción nacional con arreglo al artículo 201".[1114] Además, la USITC estimó que estaba obligada "a definir la similitud o la competencia directa en forma que refleje las realidades del mercado y que al mismo tiempo satisfaga la finalidad fundamental del artículo 201, la protección de los recursos productivos de los productores nacionales".[1115] Por tanto, la metodología general de la USITC requiere una agrupamiento artificial de productos más elaborados al obligar a la USITC a "prestar especial atención" a una base de producción integrada común.[1116]

7.395 Sin embargo, según las Comunidades Europeas, el Japón, China y el Brasil, en *Estados Unidos - Cordero* ya se constató, mucho antes de que la USITC iniciara la investigación en materia de salvaguardias concerniente al acero, que este criterio era contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón y el Brasil aducen también que la USITC constató que la "inmensa mayoría" de CPLPAC era producida por "empresas que están involucradas en varias de las etapas de elaboración".[1117] Por consiguiente, estos reclamantes sostienen que el análisis del producto similar efectuado por la USITC en lo tocante a los productos denominados CPLPAC no es más compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias que su análisis deficiente en *Estados Unidos - Cordero*. Como indicó el Órgano de Apelación en esa diferencia: "Si un insumo y un producto final no son "similares" ni "directamente competidores", no es pertinente, a tenor del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que exista una línea de producción continua entre el insumo y el producto final ... o que exista una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores de esos productos".[1118] Antes bien, la atención debe centrarse en "la determinación de los *productos*, y que éstos sean "similares o directamente competidores", y no los *procesos* de producción de esos productos".[1119] El carácter sucesivo de los procesos de producción de varios de los productos denominados CPLPAC en nada afecta a la determinación de los productos "similares" en el marco del Acuerdo, tal como lo interpreta el Órgano de Apelación. Los reclamantes aducen que la naturaleza de los factores que han de considerarse para

[1112] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30, 31, 37.

[1113] Informe de la USITC, volumen I, página 30.

[1114] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30 y 151.

[1115] Informe de la USITC, volumen I, página 31.

[1116] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 249-251; Primera comunicación escrita de China, párrafos 201-203.

[1117] Informe de la USITC, volumen I, páginas 37-39.

[1118] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90. *Véase* también el párrafo 94.

[1119] *Ibid*., párrafos 92-93.

determinar el alcance de los productos "similares" -es decir, propiedades físicas, uso final, gustos y hábitos de los consumidores y trato aduanero- indica también que la superposición de la producción, elemento en el que se basó el análisis de la USITC[1120], es irrelevante. Lo que importa es la relación competitiva entre los productos, que ayuda a discernir si los productos son "similares" entre sí y si, a su vez, tiene sentido aglutinarlos todos.[1121] El Japón considera que la constatación de la USITC de que un gran porcentaje de los productores nacionales de CPLPAC están integrados verticalmente, ya que fabrican cuatro de los cinco productos de acero laminado, es análoga a su anterior constatación de una "línea de producción continua" que va de los corderos vivos a la carne de cordero.[1122]

7.396 El Japón y el Brasil insisten también en que los productos son objeto de distintos procesos de producción. La USITC constató, por ejemplo, que los procesos de producción del acero laminado en caliente y el acero laminado en frío difieren en el sentido de que el acero laminado en frío se reduce entre un 25 por ciento y un 90 por ciento más, y es a menudo recocido y endurecido en frío. El acero revestido difiere del acero laminado en frío en el sentido de que ha sido elaborado en una cadena de electrogalvanizado o de galvanizado por inmersión en caliente.[1123]

7.397 El Japón sostiene que incluso la USITC reconoce que los procesos de fabricación de los diversos productos denominados CPLPAC son distintos, y que de ellos se obtienen productos diferenciados.[1124] Un moldeador de desbastes es un proceso en sí mismo, totalmente separado de los laminadores en caliente y de chapas Steckel. Esos laminadores son a su vez distintos de los de laminado en frío, como lo son las cadenas de revestimiento que fabrican acero resistente a la corrosión. Cada proceso, a su vez, ofrece un producto que puede utilizarse como materia prima para la siguiente etapa o venderse como producto acabado para usos finales (salvo los desbastes, que sólo se utilizan para fabricar acero laminado acabado). Los procesos para la fabricación de esos productos pueden estar localizados en las mismas instalaciones generales y ser de propiedad de la misma empresa, pero ello no hace que los productos de los procesos sean "similares" entre sí. Las instalaciones separadas en las que se producen los desbastes, comparadas con las de acero laminado en caliente, laminado en frío y resistente a la corrosión crean productos separados que se utilizan para fines claramente diferenciados.[1125]

7.398 Por último, las Comunidades Europeas y China aducen que en lo fundamental la USITC definió el "producto similar" por referencia a la "rama de producción nacional". Esto imprime un giro

---

[1120] Informe de la USITC, volumen I, páginas 36-45 (Prueba documental CC-6). Los reclamantes aducen que así lo evidencia el hecho de que la USITC se apoyara en la declaración de que la determinación del producto similar debe obedecer a "la finalidad fundamental del artículo 201, la protección de los recursos productivos de los productores nacionales". Informe de la USITC, volumen I, página 31 (Prueba documental CC-6) (donde se cita *Carbon and Certain Alloy Steel Products*, Inv. Nº TA-201-51, USITC Publication 1553, Washington, D.C. (julio de 1984), páginas 12-13).

[1121] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 252; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 121-122; Primera comunicación escrita de China, párrafo 204; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 100, 102, 105, 109, 111.

[1122] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 40.

[1123] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117, nota 183; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

[1124] Informe de la USITC, páginas 40-41.

[1125] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 41.

copernicano a la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que requieren que la "rama de producción nacional" se defina por referencia a los productores del "producto similar"; la identificación de los productos que son similares al producto importado o directamente competidores con él es el primer paso requerido en *Estados Unidos - Cordero* para definir la rama de producción nacional, y no lo contrario. Esto no sería un enfoque centrado en el producto, como requiere el Órgano de Apelación. Es, antes bien, un enfoque que obedece al objetivo de otorgar la mayor protección posible a la rama de producción nacional. Los Estados Unidos no pueden sustituir arbitrariamente los criterios confirmados por el Órgano de Apelación. Los Estados Unidos estaban obligados a aplicar esos criterios para asegurarse de que los perjuicios causados por un producto importado no se atribuyeran injustificadamente a otro producto importado.[1126]

7.399 Los Estados Unidos insisten en que CPLPAC incluyen acero en cualquiera de las siguientes cinco etapas de elaboración: desbastes, acero laminado en caliente (hojas/tiras/chapas en rollos), chapas cortadas a medida, acero laminado en frío y acero revestido.[1127] Un factor importante en el análisis de la USITC, que los argumentos de los reclamantes pasan por alto, es que generalmente CPLPAC en una etapa de elaboración son materias primas para la siguiente etapa de elaboración. Los desbastes, por ejemplo, son materia prima para el acero laminado en caliente (hojas, tiras y chapas); el acero laminado en caliente es materia prima para el acero laminado en frío y las chapas cortadas a medida; y el acero laminado en frío es materia prima para el acero revestido. La USITC reconoció que la relación entre los productos es más prominente en las primeras etapas.[1128] Dado que CPLPAC de elaboración anterior son materia prima para un acero más elaborado, ese acero se produce en lo fundamental mediante los mismos procesos de producción, al menos en las etapas iniciales, de modo que el acero más elaborado simplemente se fabrica en etapas ulteriores de elaboración. El análisis de la USITC contenía un examen detallado de las cinco etapas de elaboración de CPLPAC. Los procesos de manufactura del acero al carbono tienen tres etapas diferenciadas que incluyen: 1) la fundición o el refinado del acero en bruto; 2) el moldeado del acero fundido en forma semiacabada, como desbastes; y 3) varias etapas de operaciones de acabado, entre ellas laminado en caliente, laminado en frío y/o revestimiento.[1129] Todos los productos denominados CPLPAC se producen a partir de desbastes, y la mayoría de ese acero se elabora más aún en acero laminado en laminadores de planos en caliente o Steckel.[1130] Cantidades sustanciales de acero anteriormente elaborado se

[1126] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 253; Primera comunicación escrita de China, párrafo 205.

[1127] Informe de la USITC, página 38.

[1128] Por ejemplo, los desbastes se utilizan específicamente en la producción del acero de la siguiente etapa, el acero laminado en caliente, ya sea como hojas, tiras o chapas. La mayoría del acero laminado en caliente se elabora aún más en acero laminado en frío. El resto del acero laminado en caliente se divide casi por igual entre ulterior elaboración en chapas cortadas a medida o tubos y tuberías, y se utiliza para la fabricación de piezas estructurales de automóviles y dispositivos. La mayoría del acero laminado en frío se utiliza también como materia prima para ulterior elaboración en acero revestido, dedicándose cantidades menores para ulterior elaboración en productos de acero fundido con estaño o acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas.

[1129] Informe de la USITC, página OVERVIEW-7.

[1130] Además, las Pruebas demuestran que los avances de la tecnología han oscurecido las anteriores diferencias de los procesos de producción de acero laminado en caliente para hojas/tiras y chapas. Los laminadores Steckel permiten laminar a calibres menores que un laminador reversible tradicional, lo que permite a los productores variar la producción entre las hojas y las chapas. Los laminadores Steckel permiten también a los fabricantes de acero enrollar las chapas acabadas, como en un laminador de planos en caliente. Además, la adición de laminadores de temperado de temple a las cadenas de chapas cortadas a medida hace que el acero laminado en caliente de grueso

transfieren a nivel interno para la producción de acero más elaborado.[1131] Esto tiende a oscurecer las distinciones hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que las anteriores no son sino materia prima para las que las siguen. Como parte de su examen del proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica), la USITC reconoció también que la rama de producción se caracteriza por la comunidad de instalaciones y una importante integración vertical.[1132]

7.400 Los Estados Unidos observan que los reclamantes impugnan el examen de los procesos de producción efectuado por la USITC para determinar el "producto similar" basándose en que "el Órgano de Apelación ha rechazado en *Estados Unidos - Cordero* este criterio para la determinación del producto similar".[1133] Sin embargo, los Estados Unidos sostienen que, contrariamente a lo alegado por los reclamantes, el Órgano de Apelación reconoció en *Estados Unidos - Cordero* que si se plantea la duda de si dos artículos son productos separados, "quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos".[1134]

7.401 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos reconocieron la limitación de la similitud y la intercambiabilidad y trataron de defender su posición sobre la base de la relación del "factor importante" "materia prima", afirmando que cabía esperar que productos que fueran materias primas no fueran similares.[1135] Sin embargo, esto sólo reconoce los motivos de sentido común por los que el Órgano de Apelación descartó claramente una relación de materia prima entre productos como criterio para establecer la similitud si no se constata de otro modo que los productos son similares. Si la USITC hubiera analizado el proceso de producción, es decir, la manera en que un producto se fabrica, en lugar de una relación de materia prima irrelevante, ello sólo hubiera confirmado la constatación de que todos los cinco productos son distintos. Las Comunidades Europeas alegan que

---

calibre sea intercambiable con chapas producidas en forma discreta. Sin el proceso de los laminadores de temperado, los rollos cortados a lo largo muestran una tendencia a retener memoria y "revolverse" o doblarse después del aplanado inicial. Aunque las chapas en rollos sólo pueden producirse en grosores de hasta 3/4 de pulgada, por lo que sólo pueden sustituir a las chapas cortadas a medida de hasta 3/4 de pulgada de grosor, esta porción del mercado de chapas cortadas a medida es grande. Hay Pruebas de que algunos laminadores pueden producir chapas en rollos de calibres de hasta una pulgada. Por tanto, la participación del mercado de chapas cortadas a medida, que puede ser, y está siendo, abastecida con chapas cortadas de rollos es sustancial. Informe de la USITC, páginas 40-41.

[1131] Prácticamente todos los desbastes producidos en los Estados Unidos son consumidos a nivel interno por los productores nacionales de desbastes en su producción de acero laminado en caliente (hojas, tiras o chapas), y también se transfieren a nivel interno grandes cantidades de acero laminado en caliente y laminado en frío. En el año 2000, un 99,4 por ciento del total de expediciones de desbastes de los productores nacionales estadounidenses se transfirió a nivel interno, al igual que un 66 por ciento del total de expediciones de productores nacionales estadounidenses de acero laminado en caliente y un 58,7 por ciento del total de expediciones estadounidenses de acero laminado en frío producido en el país. Informe de la USITC, páginas FLAT-1 y 3, notas 4 y 5.

[1132] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 121-122.

[1133] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 233; Véanse también Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 32 y 35; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 103; Primera comunicación escrita de China, párrafo 141; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 96; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 179; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 197.

[1134] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55.

[1135] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 136 y 140.

los propios Estados Unidos describieron los procesos de producción de esos cuatro productos y por tanto reconocen que son distintos.[1136] Como se observa claramente, los procesos de producción difieren considerablemente, como consecuencia de lo cual la textura y el grosor del acero laminado en caliente y el laminado en frío no son similares. De manera análoga, las características específicas de las hojas revestidas se deben a los procesos de producción específicos de galvanización por inmersión en caliente u otro revestimiento de las hojas laminadas en frío para hacerlas resistentes a la corrosión o incorporarles otras cualidades específicas.[1137]

7.402 Los Estados Unidos destacan que contrariamente a lo alegado por los reclamantes[1138], la definición de CPLPAC como un solo producto similar formulada por la USITC no se basó exclusivamente en la integración vertical de los productores nacionales de CPLPAC. De la determinación de la USITC se desprende claramente que tuvo en cuenta los factores que ha utilizado tradicionalmente para evaluar productos similares en casos de salvaguardias, y que basó su decisión en todas las pruebas de que disponía. Los reclamantes no reconocen, aunque tampoco niegan, que los CPLPAC en una etapa de elaboración son generalmente materia prima para la siguiente etapa de elaboración, lo cual tiende a oscurecer las distinciones de los productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que el acero en las primeras etapas es simplemente materia prima para las etapas que las siguen. La relación entre tipos de CPLPAC en distintas etapas de elaboración fue claramente un factor importante en el análisis y la constatación de la USITC, y está "centrado en el producto". El hecho de que la USITC reconociera que cantidades importantes de acero anteriormente elaborado se transfieren a nivel interno para fabricar acero más elaborado, y que esas importantes transferencias internas de materias primas subrayan el hecho de que los productores nacionales están muy integrados, no anula todo el análisis del producto similar efectuado por la USITC.[1139] Estos son hechos concernientes a la relación entre CPLPAC y sus procesos de manufactura. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC estimó debidamente en su análisis que también eran pertinentes otros factores[1140], que incluían la integración vertical de los productores nacionales de CPLPAC.[1141, 1142]

[1136] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

[1137] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 277-279.

[1138] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 121-122; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 103-105; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 45-47 y 60; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 249-254; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.54-4.55; Primera comunicación escrita de China, párrafos 202-206; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 103-105 y 109.

[1139] Las Pruebas demuestran que los productores nacionales de acero laminado en caliente enviaron el 94,7 por ciento de las expediciones estadounidenses de acero laminado en frío y el 84,8 por ciento de acero revestido en 2000. INV-Y-207, Cuadro X-1 (Estados Unidos-27). A la inversa, los productores nacionales de acero laminado en frío/acero revestido enviaron un 89,1 por ciento de las expediciones estadounidenses de acero laminado en caliente en 2000. INV-Y-207, Cuadro X-2 (Estados Unidos-27).

[1140] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 20 ("Al aplicar los criterios citados en el informe sobre los *ajustes fiscales en frontera* a los hechos de cualquier caso determinado y examinar otros criterios que también podrían ser pertinentes en ciertos casos, los grupos especiales sólo pueden aplicar su mejor criterio para determinar si en realidad los productos son "similares").

[1141] Como se observa más arriba, contrariamente a las aseveraciones erróneas de los reclamantes, *Estados Unidos - Cordero* no prohibe que se examinen los procesos de producción y la integración vertical como parte del análisis del producto similar. Los reclamantes pasan por alto el reconocimiento expreso del

7.403 Las Comunidades Europeas observan que aunque la USITC hubiera establecido coherentemente las líneas divisorias entre productos sobre la base de una relación de materia prima, ese enfoque sería incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como aclaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*. Las Comunidades Europeas sostienen que un error no se subsana por su mera repetición.[1143]

Canales de comercialización

7.404 El Brasil aduce que la USITC constató que existía una superposición entre los productos en términos de canales de distribución en el sentido de que por lo general los productos se consumían a nivel interno o se vendían a usuarios finales, aunque en la mayoría de los casos ni las chapas ni el acero resistente a la corrosión se consumen a nivel interno.[1144, 1145]

7.405 Los Estados Unidos están de acuerdo en que la USITC también examinó los canales de comercialización y los usos de CPLPAC. La mayoría de CPLPAC en general, y concretamente en cuanto que materias primas -desbastes, acero laminado en caliente y laminado en frío- se transfieren a nivel interno. Por tanto, cuando CPLPAC entran en el mercado comercial, el canal de comercialización primario se orienta generalmente hacia usuarios finales.[1146]

7.406 China considera que los canales de comercialización no son criterios pertinentes.[1147]

Órgano de Apelación de que el examen de los procesos de producción puede ser un factor pertinente para definir los productos similares. Concretamente, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación añadió en una nota la siguiente declaración:

No obstante, en ocasiones podría plantearse la duda de si dos artículos son *productos separados*. En tal caso, quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos.

Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55; informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7 (el Grupo Especial consideró importante evaluar la "similitud", en toda la medida de lo posible, sobre la base de criterios objetivos, incluidos, en particular, la composición y los procesos de manufactura del producto, además de los hábitos de consumo).

[1142] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 138, 140.

[1143] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

[1144] Informe de la USITC, página 44.

[1145] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 102.

[1146] En 2000, los canales de comercialización de ciertos productos de acero laminado al carbono, salvo las chapas cortadas a medida, se orientaron de un 60 por ciento a un 99,6 por ciento hacia usuarios finales. Informe de la USITC, cuadros FLAT 12-15 y FLAT-17. Los canales de comercialización de chapas cortadas a medida se dividieron en forma más pareja, con un 45,2 por ciento para usuarios finales y un 54,8 por ciento para distribuidores. *Ibid*., cuadro FLAT-13.

[1147] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 78.

Competencia

7.407 Según el Japón, la USITC hizo caso omiso del principio más fundamental, en virtud del cual tiene que haber competencia entre los productos cuya similitud de constate. La elección de una categoría CPLPAC excesivamente amplia -tanto con respecto a los productos importados como con respecto a la rama de producción nacional- hizo que el análisis de la USITC careciera de sentido, porque enmascaraba la dinámica competitiva real en el mercado. Supóngase, por ejemplo, que las importaciones de desbastes semiacabados aumentan acusadamente, y que simultáneamente las ventas de acero resistente a la corrosión producido en el país disminuyen. Ese aumento de las importaciones no puede "causar daños a los productores nacionales de" acero resistente a la corrosión, porque no habría una relación competitiva entre esos productos, habida cuenta de la gran diferencia que presentan en sus propiedades y sus usos finales.[1148]

7.408 De manera análoga, Corea aduce que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, leídos en conjunción, apoyan la conclusión de que un elemento fundamental del análisis del producto similar debe ser si los productos compiten en el mercado, porque ello determinará la naturaleza esencial de la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional y si esas importaciones están causando daños graves. Ese elemento esencial de "efecto competitivo" debería haber orientado el análisis del producto similar efectuado por la USITC. Después de todo, cuanto más atenuado esté el efecto competitivo, menos probable será que exista una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de ese producto y el daño grave. En el presente caso, las importaciones de rollos de acero laminado en caliente, en contraste con las importaciones del acero laminado en frío, no tienen un efecto competitivo sobre la producción y la rentabilidad, etc. del acero laminado en frío. Esto es así porque esos productos tienen distintas características físicas y distintos usos finales, por lo que no compiten entre sí en el mercado de uso final. El efecto está aun más atenuado entre las importaciones de desbastes y los productos galvanizados -es decir, no se puede fabricar un automóvil o ningún otro producto acabado utilizando desbastes. De hecho, la superposición competitiva real de los productos denominados CPLPAC es marginal.[1149] Nueva Zelandia destaca que la USITC reconoció que los desbastes se dedican específicamente a la producción del acero en la siguiente etapa, el acero laminado en caliente.[1150] En consecuencia, los desbastes no pueden aplicarse a ninguno de los usos para los que se emplean otros productos de acero; son exclusivamente un insumo.[1151] Por tanto, el análisis de la USITC dista mucho de establecer el umbral del "mayor grado de competencia" con respecto a la "similitud" a que se hizo referencia en *Estados Unidos - Hilados de algodón*.[1152]

7.409 Los Estados Unidos respondieron que la sustituibilidad no es uno de los factores que la USITC considera tradicionalmente al analizar si hay líneas divisorias claras entre los productos nacionales con objeto de definir el producto o los productos similares. Los Estados Unidos añadieron también que había claramente una relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Los reclamantes no niegan, como tampoco lo hicieron las partes en la investigación

[1148] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 80.

[1149] Informe de la USITC, volumen II, página FLAT-53 (Prueba documental CC-6); *Respondents' Joint Framework Brief*, páginas 22-24 (Prueba documental CC-50).

[1150] Informe de la USITC, volumen I, página 38.

[1151] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.62.

[1152] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.47.

subyacente, que los productos importados y los nacionales generalmente consisten en los mismos tipos de acero, son intercambiables y por tanto compiten entre sí. Además, dentro de cualquier producto similar definido y del producto importado específico correspondiente existe una gama o continuo de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores idénticos o similares, determinados artículos en los extremos del continuo podrían no ser tan similares o sustituibles. Por ejemplo, una falda de la talla 36 es similar a una falda de la talla 44, ¿pero son sustituibles? o bien, ¿es una barra de refuerzo del tamaño número 3 sustituible por una barra de refuerzo del tamaño número 18? o bien, ¿son los terneros sustituibles por ganado que se encuentre en otras etapas del crecimiento (esto es, por ganado añojo, ganado de engorde o ganado engordado listo para el matadero)?[1153]

iii) Pertinencia de otras definiciones del producto similar en el presente caso

7.410 El Brasil aduce que todos y cada uno de los criterios utilizados por la USITC para distinguir las palanquillas de los productos largos más elaborados pueden también utilizarse para distinguir los desbastes de los productos planos más elaborados.[1154] La única distinción expuesta por la USITC fue que cada uno de los productos largos (es decir, barras laminadas en caliente, barras de refuerzo y perfiles pesados para la construcción) producidos a partir de palanquillas se fabrican en la etapa siguiente a las palanquillas (es decir, hay una sola etapa de laminado para cada uno de los productos), mientras que para los desbastes hay varias otras etapas de producción (es decir, laminado en caliente, laminado en frío, galvanizado), en las que cada producto subsiguiente también es un insumo para un producto más elaborado, hasta llegar al galvanizado. Por tanto, según los Estados Unidos, mientras que los productos laminados planos en caliente (chapas y hojas) son resultado de una sola etapa de laminado, con desbastes como insumo, los productos laminados en caliente son similares a los desbastes porque algunos productos laminados en caliente también pueden ser un insumo para una etapa de laminado posterior, el laminado en frío. Sin embargo, y una vez más según los Estados Unidos, las barras laminadas en caliente, que, como los productos laminados planos en caliente, son resultado de una sola etapa de laminado, con palanquillas como insumo, no son similares a las palanquillas porque las barras laminadas en caliente no son un insumo para una etapa de laminado ulterior. Esto lleva lógicamente al resultado anómalo de que los productos denominados CPLPAC distantes en una, dos y tres etapas de elaboración del producto semiacabado se consideran "similares" al producto semiacabado, mientras que productos largos sólo separados por una etapa del producto semiacabado no son "similares" a éste. También deja sin explicar por qué motivo el laminado en caliente de una palanquilla crea un producto similar distinto cuando el laminado en caliente de un desbaste no lo hace. Cabría también preguntarse por qué las palanquillas no son parte de una categoría de producto similar que incluya las varillas para alambre (resultado del laminado en caliente de la palanquilla), el alambre (resultado del trefilado en frío de la varilla) y el alambre galvanizado (que conlleva la aplicación de un revestimiento metálico para evitar la corrosión). Estas relaciones son prácticamente idénticas, en el sentido de que un producto es materia prima para el siguiente y de la similitud de la ulterior elaboración, a las relaciones entre CPLPAC. En última instancia, la única distinción que los Estados Unidos pueden encontrar para justificar un trato distinto a CPLPAC y los productos largos al carbono es la única distinción que como el Órgano de Apelación ha indicado expresamente, es irrelevante para determinar si productos son similares entre sí, a saber, si cada producto está fabricado como parte de una línea de producción continua. Además, aunque ese enfoque fuera aceptable, no justifica ninguna distinción entre el trato dado a CPLPAC y a los productos laminados planos inoxidables, donde la relación insumo/producto entre los productos más

[1153] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 71 y 72.

[1154] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 15-20.

elaborados es idéntica. Por último, este enfoque también tiene una validez limitada para distinguir las palanquillas de los productos largos acabados en cuando que es inaplicable al agrupamiento de palanquillas-alambre para varillas-alambre galvanizado de productos que tienen desde las palanquillas hasta el alambre galvanizado la misma relación entre insumo y producto final que CPLPAC desde los desbastes hasta las hojas galvanizadas.[1155]

7.411 El Brasil observa además que el nivel de integración, tanto en la fabricación de productos planos de acero inoxidable (desbastes, chapas, acero laminado en caliente y en frío) y los productos largos al carbono (palanquillas, barras laminadas en caliente, barras de refuerzo, perfiles pesados para la construcción y varillas de alambre) es comparable al nivel de integración en la producción de CPLPAC. La única diferencia es que prácticamente todo el acero inoxidable y la mayoría abrumadora de los productos largos al carbono se fabrican con acero producido en hornos eléctricos, mientras que la mayoría de los productos denominados CPLPAC se fabrican con acero producido en altos hornos y hornos de oxígeno básicos. Sin embargo, esta distinción de la manera en que el acero en bruto se produce no es pertinente por lo que respecta al grado de integración vertical. La mayoría de los fabricantes de productos planos inoxidables y productos largos al carbono, como la mayoría de los fabricantes de CPLPAC, están integrados verticalmente desde la producción de acero en bruto hasta el laminado de productos acabados.[1156] La rama de producción de CPLPAC en su conjunto está menos integrada verticalmente que las ramas de producción de acero inoxidable o productos largos. Al menos dos fabricantes de una gama completa de CPLPAC acabados no producen ningún desbaste, y compran todas sus necesidades de desbastes, casi exclusivamente a fuentes extranjeras.[1157] El Brasil no tiene noticia de ningún fabricante de chapas y hojas inoxidables o de barras, barras de refuerzo o perfiles para la construcción laminados en caliente que no produzca también el insumo semiacabado. Además, dado que las importaciones de desbastes al carbono alcanzaron los 7,4 millones de toneladas en el período investigado (comparado con pequeñas cantidades, en relación con la producción nacional, de palanquillas y desbastes inoxidables importados)[1158], es evidente que una parte sustancial de la producción total de CPLPAC no está integrada verticalmente. Pese a ello, no hay una distinción significativa entre el nivel de integración vertical de los fabricantes de CPLPAC, palanquillas y productos largos al carbono acabados y de productos planos inoxidables, incluidos los desbastes inoxidables.[1159]

7.412 Los Estados Unidos insisten en que las definiciones se basan en la aplicación del criterio concerniente al producto similar a los elementos de hecho del caso concreto. Cuando los elementos de hecho difieren también las definiciones diferirán. En consecuencia, lo que a juicio del Brasil son incoherencias por lo que respecta al lugar donde se establecieron las líneas divisorias son en realidad

[1155] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1156] El Brasil observa que al hacer distinciones de productos similares entre alambre y varios productos de alambre (cuerdas/cables/cordajes y clavos/grapas), la USITC sí observó el grado limitado de integración vertical entre los fabricantes de productos menos elaborados (alambre) y más elaborados (varios productos de alambre). *Views of the Commission* - Informe de la USITC. volumen I, 86-87.

[1157] Prueba documental común CC-52 de la Primera comunicación escrita del Brasil, páginas 61-62.

[1158] Anexos A y B comunes de la Primera comunicación escrita del Brasil.

[1159] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

diferencias de los elementos de hecho subyacentes.[1160] Hay una diferencia crucial entre la relación de los desbastes al carbono con CPLPAC y la relación de las palanquillas al carbono con los productos largos al carbono. CPLPAC en distintas etapas de elaboración tienen una relación secuencial, o de materia prima, y no la relación horizontal entre productos largos al carbono. El 100 por ciento de los desbastes al carbono, por ejemplo, se transforman en chapas o en acero laminado en caliente. La relación secuencial continua con otros tipos de CPLPAC; la mayoría del acero laminado en caliente se transforma después en acero laminado en frío, y la mayoría del acero laminado en frío se transforma después en acero revestido. Por tanto, los desbastes al carbono se dedican a la elaboración de acero laminado en caliente, mientras que las palanquillas al carbono no se dedican a la elaboración de un solo tipo de producto largo. En lugar de ello, las palanquilllas al carbono se utilizan para fabricar cinco productos muy distintos: barras laminadas en caliente, barras de refuerzo, perfiles pesados para la construcción, rieles y varillas para alambre. Además, ninguno de esos cinco productos largos al carbono producidos mediante palanquillas al carbono se transforma después en uno de los otros cinco productos largos al carbono.[1161] Por tanto, las palanquillas al carbono no se dedican exclusivamente a la producción de un solo tipo de producto largo al carbono, como ocurre con los desbastes al carbono; la relación horizontal también continua entre los muy distintos productos largos. Hay también otras distinciones, tanto de características físicas como de procesos de manufactura. Por ejemplo, los desbastes al carbono normalmente se producen a partir de arrabio y no de chatarra, mientras que casi el 100 por ciento de las palanquillas al carbono se produce a partir de chatarra y productos sustitutivos de la chatarra. Hay, por tanto, menos variación de pureza entre los desbastes y mayor variación entre las palanquillas. Todos los desbastes al carbono son refinados y sometidos a amplias pruebas metalúrgicas. Las palanquillas al carbono, por su parte, presentan un amplio grado de variación de calidad/pureza en función del tipo de producto largo al carbono para cuya producción se utilizarán. Las palanquillas al carbono son por lo general objeto de un refinado menos completo, pero pueden ser objeto de pruebas mas amplias para determinados usos finales. Por ejemplo, las palanquillas utilizadas para barras de refuerzo son objeto de pocas pruebas metalúrgicas, mientras que las utilizadas para determinados tipos de barras especiales pueden ser objeto de amplias pruebas metalúrgicas. Esto da lugar a diferencias en la complejidad de los procesos de manufactura. Muchos productores estadounidenses de palanquillas al carbono fabrican otros productos largos al carbono. Sin embargo, debido a la relación horizontal entre los productos largos al carbono, las palanquillas pueden utilizarse para fabricar barras laminadas en caliente, barras de refuerzo, perfiles pesados para la construcción, rieles y varillas, pero ninguno de esos cinco productos se utiliza para fabricar uno de los otros cinco. Por tanto, la integración del proceso de producción no tiene las mismas características que la producción de CPLPAC.[1162]

iv) Definiciones del producto similar utilizadas en contextos antidumping y de derechos compensatorios

7.413 Corea recuerda que la USITC nunca ha determinado que dos o más productos denominados CPLPAC deben ser tratados como un solo producto similar en una investigación antidumping o sobre

[1160] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1161] Las barras laminadas en caliente pueden transformarse después en barras acabadas en frío, y las varillas de alambre pueden transformarse después en alambre y clavos. Sin embargo, estos productos más elaborados son distintos entre sí y de los demás productos fabricados a partir de palanquillas (por ejemplo, las barras de refuerzo no se utilizan para la producción de barras laminadas en caliente).

[1162] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

derechos compensatorios, ni ha constatado que distintos productos denominados CPLPAC son intercambiables comercialmente con otros productos denominados CPLPAC. La USITC, como mínimo, debería haber explicado por qué los amplios análisis que justificaron sus determinaciones del producto similar con respecto a los productos planos en anteriores casos de medidas correctivas no se aplicaron al presente caso.[1163] Resulta instructivo que la USITC llegara a la conclusión opuesta con respecto al producto similar en el asunto antidumping/derechos compensatorios *CCFRS Products*[1164] basándose concretamente en que esos productos (acero laminado en caliente, laminado en frío, resistente a la corrosión, y chapas) "difieren en sus características físicas y usos" y en que "las diferentes propiedades físicas de cada producto similar dan lugar a usos finales particulares".[1165, 1166]

7.414 Nueva Zelandia y el Brasil también aducen que el agrupamiento de desbastes, chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido en un solo "producto similar" representa también una desviación del tratamiento otorgado por la propia USITC a esos productos a efectos de las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios. En distintos casos desde 1992, la USITC trató siempre los distintos productos de acero constitutivos de la categoría CPLPAC como productos similares separados. El Japón está de acuerdo con este argumento. En todos esos casos la USITC ha reconocido las diferencias fundamentales entre los productos en términos de propiedades físicas, usos e intercambiabilidad. En el presente caso da la impresión de que la USITC agrupa o desagrupa productos a voluntad. Por ejemplo, aunque integró tanto el acero al carbono semielaborado (desbastes) y los productos planos de acero al carbono en la misma categoría de producto similar, la USITC decidió tratar los productos largos semielaborados (palanquillas) y los productos inoxidables semielaborados por separado de los productos totalmente elaborados.[1167]

7.415 Según los Estados Unidos, los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la USITC debería haber definido el producto similar de la misma manera en que lo había hecho en determinadas investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios anteriores no tienen en cuenta que las definiciones establecidas en esos casos, como en las investigaciones sobre salvaguardias, dependen de los productos importados objeto de la investigación específica; por tanto, las definiciones han variado.[1168] El punto de partida para el análisis del producto similar que efectúa la USITC es el producto importado identificado a efectos de la investigación. En el presente caso, la USITC comenzó con los productos importados objeto de investigación, que incluía una gama de ciertos productos planos de acero al carbono y aleado, y trató de encontrar líneas divisorias claras entre el acero nacional correspondiente a esos productos importados objeto de investigación utilizando factores bien establecidos. Además, contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada a empezar por la definición del producto similar establecida por la USITC en

[1163] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 38-40.

[1164] *1992 Certain Flat-Rolled Products, USITC Publication 2549*, páginas 9-17 (Prueba documental CC-32). (La USITC estableció cuatro categorías de productos laminados a efectos de su investigación e incluyó los números de investigación 573-579, 581-592, 594-597, 599-609, 612-619. Véase *ibid*., página 3).

[1165] *1992 Certain Flat-Rolled Products, USITC Publication* 2549, páginas 12-15 (Prueba documental CC-32).

[1166] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 50.

[1167] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.68-4.70; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 12; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 131-136.

[1168] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 128, donde se cita la Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 125-148; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 34-44.

anteriores casos antidumping o sobre derechos compensatorios, en los que podía haber definiciones adecuadas en distintos contextos, basadas en leyes y expedientes específicos, y hacer una serie de comparaciones. Por lo general, las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios tienen un punto de partida más restringido por lo que respecta al alcance de los productos importados objeto de investigación, por lo que a menudo el análisis requiere determinar si el producto similar nacional debe definirse con mayor amplitud que los productos importados objeto de investigación; es decir, se empieza por lo pequeño y después se determina si esto debe ampliarse, en lugar de empezarse por lo grande para después determinar dónde hay que dividir. Los reclamantes tampoco reconocen que las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios tienen una finalidad distinta de la de una investigación sobre salvaguardias.[1169]

7.416 El Japón responde que puede aducirse que las investigaciones sobre salvaguardias permiten una definición de la rama de producción nacional más amplia que las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios, dado que el Acuerdo sobre Salvaguardias contiene tanto la palabra "similar" como las palabras "directamente competidor", mientras que los acuerdos antidumping y sobre subvenciones sólo contienen la palabra "similar". Sin embargo, en el presente caso la USITC se apoyó únicamente en el concepto de "similar", y se entiende que ese concepto debe interpretarse aun más estrictamente cuando se yuxtapone a "directamente competidor". En todo caso, la decisión de la USITC debería haber sido más estricta. Además, habida cuenta del examen arriba expuesto que demuestra que las salvaguardias sólo pueden aplicarse en las circunstancias más extraordinarias, el Japón rechaza la noción de que la definición del producto similar puede ser más amplia en el contexto de las salvaguardias que en el contexto antidumping y de derechos compensatorios.[1170]

7.417 Según Corea, la premisa expresa del examen por la USITC de la pertinencia jurídica de las determinaciones del producto similar en casos antidumping y sobre derechos compensatorios es que la finalidad fundamental del artículo 201 es proteger a la industria nacional. Por tanto, la USITC considera que tiene libertad para definir el producto similar con mayor amplitud que en el marco de las disposiciones antidumping y sobre derechos compensatorios. La declaración de la USITC sobre el objeto y fin del artículo 201 no es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. El fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, que ha de contrastarse con la finalidad de una disposición nacional correspondiente (en el presente caso el artículo 201) no es proteger a la industria nacional, sino establecer un marco en el que puede aplicarse una medida de salvaguardia. Por tanto, las decisiones de la USITC sobre el producto similar se ven gravemente comprometidas.[1171, 1172] Corea aduce también que de hecho la USITC se apoyó amplia y explícitamente en sus constataciones fácticas en anteriores decisiones antidumping y sobre derechos compensatorios por lo que respecta a los productos y los procesos de producción, pero que basándose en las mismas constataciones fácticas llegó a conclusiones directamente contrarias.[1173] El método del análisis del producto similar también es, en realidad, sustancialmente similar. En ambos casos la USITC trata de establecer "líneas divisorias claras entre posibles productos similares" y aplica factores similares a los elementos de hecho de cada caso. Sin embargo, el resultado de las determinaciones del producto similar en la

[1169] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 128-130.

[1170] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 38.

[1171] Informe de la USITC, volumen I, notas 69, 73-76, 80-82, 84-85, 95-102, 104, 109-117, 125, 127, 129-131, 947, 949-952 (Prueba documental CC-6).

[1172] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 51-52.

[1173] Véase, por ejemplo, el informe de la USITC, notas 69, 73-76, 80-82, 84-85, 95-102, 104, 109-117, 125, 127, 129-131, 947, 949-952 (Prueba documental CC-6).

actual investigación sobre el acero en el marco del artículo 201 fue evidentemente distinto del de otras investigaciones: en los casos antidumping que comenzaron en 1992 y continuaron mediante determinaciones formuladas incluso hasta 2002 en el caso del acero laminado en frío procedente de Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, China, Corea, España, Francia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Rusia, Sudáfrica, Taiwan, Turquía y Venezuela[1174], la USITC siempre ha determinado que había "líneas divisorias claras" entre el acero laminado en caliente, el laminado en frío, el resistente a la corrosión y las chapas.[1175] Corea concluye que los reclamantes han demostrado que hay incoherencias significativas entre el enfoque adoptado por los Estados Unidos en el contexto antidumping y de derechos compensatorios y en este examen en materia de salvaguardias. De hecho, los cinco años de precedentes coherentes se señalaron concretamente a la atención de la USITC. La USITC consideró que no eran pertinentes por razones que no son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos tampoco han invocado ante el Grupo Especial un fundamento jurídico que permita excluir la pertinencia de esas constataciones.[1176] En consecuencia, esas determinaciones aportan pruebas significativas sobre el producto similar adecuado en el presente caso.[1177]

v) Pertinencia de las definiciones del producto similar en anteriores investigaciones en materia de salvaguardias

7.418 Los Estados Unidos aducen que los reclamantes, aunque se apoyan en definiciones del producto similar en ciertas investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios, hacen caso omiso del asunto sobre salvaguardias *1984 Steel*, que afectaba a productos planos de acero al carbono en distintas etapas de elaboración similares a los que son objeto de la presente investigación.[1178] La USITC definió los productos similares en forma en muchos sentidos análoga a la del presente caso sobre salvaguardias y distinta de decisiones contemporáneas en el contexto antidumping y de derechos compensatorios. Concretamente, en *1984 Steel*, la USITC definió nueve productos similares, cada uno de ellos como categoría discreta de productos estrechamente relacionados, que eran similares a los artículos importados o directamente competidores con ellos. Tres de esas categorías incluían productos planos al carbono: semielaborados, que incluía desbastes, además de lingotes, palancones, palanquillas y hojas; chapas; y hojas y tiras, que incluía acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido (cada uno de los cuales se había definido como producto similar nacional separado en investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios).[1179]

[1174] *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Belgium, Brazil, China, France, Germany, Korea, the Netherlands, New Zealand, Russia, South Africa, Spain, Taiwan, Turkey and Venezuela, Invs.* N^{os} 701-TA-423-425 (Final) y 731-TA-964, 966-970, 973-978, 980 y 982-983 (Final) *USITC Publication* 3551 (noviembre 2002).

[1175] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 54-57.

[1176] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 85-90. La distinción hecha entre salvaguardias y derechos antidumping es simplemente el argumento de los Estados Unidos de que la finalidad de los acuerdos es distinta, por lo que la expresión "producto similar" debe interpretarse en forma distinta. Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108; informe de la USITC, volumen I, páginas 30-31 (Prueba documental CC-6).

[1177] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 60.

[1178] La investigación 1984 Steel incluía productos planos al carbono como desbastes, acero laminado en caliente, chapas, así como palanquillas/palancones, varillas de alambre, alambre, productos para ferrocarriles, barras, perfiles para la construcción y tubos y tuberías. USITC Publication 1553, 10 (Estados Unidos-24).

[1179] USITC Publication 1553, páginas 10 y 15-23 (Estados Unidos-24).

7.419 La USITC reconoció en el presente caso que después del asunto *1984 Steel* la rama de producción de acero había experimentado distintos cambios tecnológicos. La introducción del proceso de moldeado continuo para la producción de desbastes, en lugar del proceso de vaciado en moldes para lingotes, resultó en menos similitud entre los productos semielaborados (desbastes, lingotes, palancones y palanquillas) y los procesos, y en más continuidad en los procesos de producción entre desbastes y productos laminados en caliente.[1180] Además, las pruebas demostraron que la distinción entre la producción de un producto semileaborado y laminado en caliente se había oscurecido aún más debido a la aumento de la utilización de hornos de arco voltaico, que producen "desbastes delgados" que se utilizan inmediatamente para la producción de acero laminado en caliente. La USITC también reconoció en esta investigación que al definir como productos similares separados las chapas y las hojas/tiras, en *1984 Steel* la USITC se centró parcialmente en diferencias de producción. Sin embargo, las pruebas de que se dispone en la presente investigación demuestran que la producción de chapas, similar a la producción de hojas/tiras, es ahora más continua, ya que a menudo se utilizan los mismos laminadores de planos en caliente o Steckel para fabricar ambos productos. Por tanto, la USITC constató que los procesos y equipos de producción de chapas y hojas/tiras son ahora similares, y que la producción de desbastes está menos diferenciada, con más continuidad en la transformación a la siguiente etapa de laminado en caliente que cuando se tramitó el asunto sobre salvaguardias *1984 Steel*. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes en el sentido de que la USITC debería haber aplicado determinadas definiciones del producto similar derivadas de investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios, es evidente que si se hubieran tenido en cuenta cualesquiera otras definiciones, habrían sido las establecidas para un caso de salvaguardias, en el marco de las mismas disposiciones, que también afectaba a una diversidad similar de productos.[1181]

7.420 Corea responde que el razonamiento de los Estados Unidos es circular. Como los Estados Unidos reconocen, la definición del producto similar utilizada por la USITC en el artículo 201 obedece a la finalidad de dicha disposición, que es, según la USITC, proteger los recursos productivos nacionales.[1182] Dado que esa "finalidad" figura en la Ley de Comercio de 1974, cualquier "orientación" que se obtenga de la decisión en materia de salvaguardias adoptada por la USITC en 1984 por lo que respecta a "líneas divisorias claras" sería circular. El objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, en contraste con el de la Ley de Comercio de 1974, no justifica en modo alguno un "desplazamiento" de la clara línea divisoria entre productos similares que se ha establecido en 10 años de asuntos antidumping y sobre derechos compensatorios en los que se define el producto "similar".[1183]

[1180] Informe de la USITC, páginas OVERVIEW-8-9. Los intentos de los reclamantes de distinguir los desbastes de los CCFRS en otras etapas de elaboración no tienen en cuenta que el acero laminado en caliente y el laminado en frío son también en lo fundamental materias primas o "productos semielaborados", y el hecho de que los avances tecnológicos han resultados en menos similitud entre "productos semielaborados" como los desbastes, las palanquillas, los lingotes y los palancones que cuando se tramitó el asunto 1984 Steel. Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 81 y 114; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 81; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.60-4.62.

[1181] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 131-135.

[1182] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30, 31 (Prueba documental CC-6).

[1183] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 46.

vi) Medida correctiva separada para los desbastes

7.421 Nueva Zelandia aduce que aunque tanto la USITC como el Presidente agruparon los desbastes con varios otros productos de acero, con respecto a los desbastes se formularon una recomendación y una determinación de medidas correctivas separadas: un contingente arancelario en lugar de un arancel. Este enfoque, relativamente novedoso, consistente en diferenciar la medida correctiva aplicada a lo que supuestamente son productos "similares" equivale a un reconocimiento implícito de que no son realmente "similares".[1184] De manera análoga, según China y las Comunidades Europeas, una demostración definitiva de la falta de solidez del enfoque de los Estados Unidos es que en el informe de la USITC (y en la Proclamación presidencial) se determina una medida correctiva separada para los desbastes, uno de los productos agrupados en la categoría del producto similar CPLPAC. Esta medida correctiva diferente no puede significar más que un reconocimiento de que ese producto, además de ser físicamente diferente de otros productos de la categoría, también afronta condiciones de competencia muy distintas.[1185]

b) Productos de acero fundido con estaño

i) Aspectos generales

7.422 Noruega aduce que los Estados Unidos no identificaron correctamente los productos nacionales que son "similares" al producto importado específico o "directamente competidores" con él. El Japón también impugnó la determinación del producto similar en vista de que la USITC no convino en una definición, queriendo decir con ello que los Estados Unidos no habían establecido una correlación entre la determinación de la existencia de daño, la definición del producto similar y la medida de salvaguardia.[1186]

7.423 Los Estados Unidos insisten en que la USITC tuvo en cuenta los elementos de hecho utilizando factores establecidos desde hacía tiempo, y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los distintos tipos productos planos de acero al carbono y aleado correspondientes a los productos importados objeto de la presente investigación. La metodología empleada por la USITC es imparcial y objetiva. Las definiciones del producto similar concernientes a los productos de acero fundido con estaño establecidas por la USITC son compatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el Grupo Especial debe confirmarlas.[1187]

7.424 Los Estados Unidos recuerdan que la USITC inició este análisis con la gama de acero ampliamente clasificada como ciertos productos planos de acero al carbono y aleado, todos los cuales se habían identificado como productos importados objeto de la presente investigación en la solicitud del Presidente (así como en la solicitud del Comité de Finanzas del Senado). La USITC aplicó seguidamente los factores establecidos hacía tiempo para determinar si debían analizarse tipos específicos de CPLPAC por separado o en su conjunto. Tras examinar las pruebas y realizar su análisis de los correspondientes productos planos de acero al carbono y aleado nacionales, cuatro

[1184] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.70.

[1185] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 255; Primera comunicación escrita de China, párrafo 207.

[1186] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 216; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 153-157.

[1187] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153.

miembros de la Comisión subdividieron esa categoría en tres productos similares separados, uno de los cuales se definió como productos de acero fundido con estaño, y dos miembros de la Comisión determinaron que el acero englobado en esa categoría, incluido el estañado, debía definirse como un solo producto similar.[1188, 1189]

7.425 Según los Estados Unidos, los productos de acero fundido con estaño son productos de acero laminado en frío que han sido revestidos con estaño, cromo u óxidos de cromo.[1190] Al definir los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado, un miembro de la Comisión, la Sra. Miller, constató que la materia prima laminada en frío utilizada para fabricar productos de acero fundido con estaño generalmente se elaboraba más de lo que es necesario para producir otros productos acabados, aunque reconoció que los productos de acero fundido con estaño eran objeto de procesos de manufactura comunes a los de CPLPAC y el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas.[1191] La Sra. Miller constató también que en su inmensa mayoría los productos de acero fundido con estaño se vendían directamente a usuarios finales, se vendían casi exclusivamente mediante contratos a largo plazo a esos usuarios finales[1192], y se utilizaban para fabricar recipientes y materiales para embalaje y expedición.[1193] Constató que los productos de acero fundido con estaño nacionales e importados compartían atributos físicos, por lo general eran intercambiables, y principalmente se vendían a usuarios finales, mediante contrato, para los mismos usos.[1194] Al definir un solo producto similar para los productos planos de acero al carbono y aleado, incluidos los productos de acero fundido con estaño, otro miembro de la Comisión, la Sra. Bragg, constató que esos productos comparten ciertas propiedades físicas básicas, poseen una base metalúrgica común, y son objeto de transacciones por canales de distribución similares.[1195] Reconoció que había alguna superposición en los usos finales, pero constató que la producción se distribuía entre esos productos. Al definir un solo producto similar para todos los productos planos, incluidos los estañados, otro miembro de la Comisión, el Sr. Devaney, constató que había un proceso de manufactura continuo para los productos planos de acero. Con respecto al acero estañado, indicó

[1188] Cuatro miembros de la Comisión encontraron claras líneas divisorias para definir tres productos similares separados en esta categoría, y dos miembros de la Comisión determinaron que esta categoría constituía un solo producto similar. Los miembros de la Comisión Okun, Hillman, Miller y Koplan definieron los tres siguientes productos similares separados: 1) ciertos productos laminados planos de acero al carbono ("CCFRS"); 2) acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas; y iii) productos de acero fundido con estaño. Los miembros de la Comisión Bragg y Devaney definieron un solo producto similar, los productos planos de acero al carbono y aleado (incluidos los desbastes, las hojas y tiras laminadas en caliente, las chapas cortadas a medida, las hojas y tiras laminadas en frío, el acero resistente a la corrosión, el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y los productos de acero fundido con estaño).

[1189] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 143.

[1190] Informe de la USITC, página FLAT-4.

[1191] Informe de la USITC, páginas 48-59.

[1192] Informe de la USITC, página 48; informe de la USITC, cuadro FLAT-18.

[1193] Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-2 y página FLAT-4.

[1194] Informe de la USITC, página 49.

[1195] Informe de la USITC, páginas 272-273.

que desde el comienzo de la producción se especificaba como acero estañado y utilizaba acero laminado en frío como materia prima.[1196]

7.426 Noruega aduce que de la jurisprudencia de la OMC cabe deducir, basándose en otros casos, que los Estados Unidos deberían al menos haber examinado los siguientes elementos: i) las propiedades físicas de los productos; ii) la medida en que los productos pueden destinarse a los mismos usos finales o a usos finales similares; iii) la medida en que los consumidores perciben y tratan a los productos como distintos medios posibles de cumplir determinadas funciones a fin de satisfacer una necesidad o demanda determinada, y iv) la clasificación internacional de los productos a efectos arancelarios.[1197]

7.427 Los Estados Unidos sostienen que las alegaciones de Noruega sobre las definiciones del producto similar establecidas por la USITC por lo que respecta a los productos de acero fundido con estaño se basan en una interpretación errónea de los factores que la USITC estaba "obligada" a considerar o "no estaba facultada" para considerar al adoptar sus decisiones sobre el producto similar.[1198] Noruega no reconoce que los factores sugeridos por el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera* con respecto a los ajustes fiscales tenían una finalidad distinta, y que "ningún modo de juzgar será apropiado en todos los casos".[1199] Por tanto, la USITC no estaba obligada a tener en cuenta los cuatro factores utilizados por el Grupo de Trabajo a los que Noruega hace referencia.[1200]

ii) Criterios para la determinación del producto similar

Propiedades físicas

7.428 Noruega sostiene que la mayoría de los miembros de la Comisión definieron la rama de producción nacional como "todos los productores de productos de acero fundido con estaño"[1201], por lo que no hicieron distinción alguna entre los diversos productos incluidos en ese grupo. Los otros dos miembros de la Comisión hicieron agrupamientos aún más amplios en los que se incluían todo tipo de productos planos. A juicio de Noruega, un producto plano que no está revestido con "estaño" no puede ser "similar" a otro producto que sí lo está. El primer requisito mínimo es, por tanto, que los productos estén revestidos. Además, los grosores y las superficies varían mucho en función del uso final del producto.[1202] De ello son buen ejemplo las exclusiones específicas previstas en la solicitud

[1196] Informe de la USITC, páginas, 36, nota 65, 38, nota 83, 43, nota 126, 45, notas 137 y 139.

[1197] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

[1198] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 222-232.

[1199] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

[1200] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 146.

[1201] Informe de la USITC, volumen I, nota 367 (Prueba documental CC-6).

[1202] Por productos de acero fundidos con estaño se entienden principalmente seis categorías de productos distintas, con subdivisiones, fabricados en laminadores de hojalata:

1. Hojalata revestida electrolítica - reducida mediante laminación en frío, acero objeto de recocido discontinuo con revestimiento de estaño.

1a. Hojalata revestida electrolítica - reducida mediante laminación en frío, acero objeto de recocido continuo con un revestimiento de estaño.

inicial del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales (USTR)[1203], en virtud de las cuales se excluyen de la solicitud cinco categorías de productos de acero fundido con estaño sobre

---

2. Hojalata revestida electrolítica - laminado en frío de reducción doble, acero objeto de recocido discontinuo con un revestimiento de estaño.

2a. Hojalata electrolítica - laminada en frío de reducción doble, acero objeto de recocido continuo con un revestimiento de estaño.

3. Acero sin estaño - reducido mediante laminación en frío, acero objeto de recocido discontinuo con revestimiento de cromo.

3a. Acero sin estaño - reducido mediante laminación en frío, acero objeto de recocido continuo con revestimiento de cromo.

4. Acero sin estaño - laminado en frío de reducción doble, acero objeto de recocido discontinuo con revestimiento de cromo.

4a. Acero sin estaño - laminado en frío de reducción doble, acero objeto de recocido continuo con revestimiento de cromo.

5. Acero revestido de polímeros - reducido mediante laminación en frío, acero objeto de recocido discontinuo con revestimiento de cromo, cubierto por un revestimiento superior de polímeros.

5a. Acero revestido de polímeros - reducido mediante laminación en frío, acero objeto de recocido continuo con revestimiento de cromo, cubierto por un revestimiento superior de polímeros.

5b. Acero revestido de polímeros - laminado en frío de reducción doble, acero objeto de recocido discontinuo con revestimiento de cromo, cubierto por un revestimiento superior de polímeros.

5c. Acero revestido de polímeros - laminado en frío de reducción simple, acero objeto de recocido continuo con revestimiento de cromo, cubierto por un revestimiento superior de polímeros.

6. Chapas negras - laminado en frío de reducción simple, acero objeto de recocido discontinuo, endurecido al frío sin revestimiento.

Grosor - calibre - de los productos de acero fundido con estaño entre los límites siguientes:

Hojalata:	0,10 mm - 0,375 mm.
Hojalata plana laminada:	0,375 mm - 0,90 mm

Grado de temperado - dureza - de los productos de acero fundido con estaño entre los siguientes límites:

Recocido discontinuo: T1 - T2 - T3 - T4.
Recocido continuo: T3 - T4 - T5 - T6 - T7

Dimensiones de los productos de acero fundido con estaño:

Chapas:	Anchura de laminado min. 600 mm - max. 1100 mm. y) Longitud de corte min. 485 mm - max. 1180 mm
Rollos:	Anchura min. 600 mm - max. 1180 mm.
Hendido:	Anchura min. 25 mm - max. 510 mm.

Distinta estructura superficial

Brillante, piedra ligero, piedra, mate o plata

Uso final de los productos de acero laminados con estaño:

Embalaje de alimentos.
Embalaje técnico (pintura, laca, aceite, etc.).
Latas de cerveza y bebidas.
Latas de aerosoles.
Cierres (tarros para mermelada, etc.).
Aplicaciones no destinadas a embalajes (bandejas, filtros de aceite, productos de preparación rápida).

[1203] Prueba documental CC-1.

la base de su revestimiento (cromo), grosor, anchura, longitud y composición química.[1204] Ulteriores exclusiones previstas por el USTR, en virtud de las cuales 10 productos de acero fundido con estaño distintos se excluyeron de las medidas estadounidenses el 22 de agosto de 2002[1205] son otros tantos ejemplos de los distintos productos incluidos en este grupo. Si se consideraran globalmente los productos planos, como hicieron dos miembros de la Comisión, se observarían grandes diferencias en grosor, forma y acabado entre, por ejemplo, los desbastes y los productos de acero fundido con estaño.[1206]

7.429 A juicio de los Estados Unidos, la reclamación de Noruega no se centra únicamente en la definición de un solo producto similar por lo que respecta a los productos planos al carbono, sino también en la definición de los productos de acero fundido con estaño como productos similares separados. Noruega, por un lado, indica que los productos de acero fundido con estaño pueden definirse como entre 6 y 13 distintas categorías de productos similares, y por otro lado hace referencia a las distintas exclusiones de productos solicitadas y otorgadas, para deducir seguidamente que cada una debía haberse definido como un producto similar separado. Por tanto, a juicio de Noruega, la cuestión va más allá de si el producto plano está revestido con "estaño". Además, contrariamente a lo alegado por Noruega, el nivel de distinción entre productos que se considera necesario para excluir un producto no justifica que se encuentren docenas de productos similares. La USITC trata de encontrar líneas divisorias claras al realizar su análisis del producto similar, que se parece muy poco a los criterios estrictos o microscópicos que Noruega sugiere. Aunque Noruega alega que hay distintos productos dentro del grupo de los productos de acero fundido con estaño, no está claro hasta qué punto desea Noruega que se restrinja la consideración de los usos del producto por parte de la USITC. Aparentemente, Noruega también pasa por alto el hecho de que la USITC no está facultada para excluir los productos importados de los identificados en la solicitud o petición como productos importados objeto de investigación.[1207]

Uso final

7.430 Noruega aduce que el principal uso final para la hojalata es la manufactura de latas soldadas. Hay, sin embargo, diferencias considerables entre los usos finales, en función del grosor de la hojalata. Los filtros de aceite para automóviles y las latas para bebidas no alcohólicas requieren distintos grosores. En consecuencia, lo que produzca el comprador requerirá distintos tipos de productos de acero fundidos con estaño. En esa categoría también están incluidos, con arreglo a la definición de la USITC y del Presidente, los productos revestidos de cromo. La USITC explica, en la nota 403 de su informe, que los productos revestidos de cromo tienen un uso diferente de los revestidos de estaño, debido a la diferencia de su superficie. La hojalata se utilizará para la lata propiamente dicha, debido a su superficie más brillante (que también la hace más adecuada para la pintura), mientras que las latas revestidas de cromo se emplean para los fondos de los envases.

[1204] Solicitud del USTR a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) para iniciar una investigación en materia de salvaguardias con arreglo al artículo 201 de la Ley de Comercio de 1974, Anexo II (Prueba documental CC-1).

[1205] USTR, "*List of additional products to be excluded from the Section 201 safeguards measures, as established in Presidential Proclamation 7529 of March 5, 2002*", 22 de agosto de 2002, disponible en el sitio Web del USTR (Prueba documental CC-92). Esta lista revela que 10 distintos productos de acero fundido con estaño, con especificaciones específicas por productos, están excluidos.

[1206] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 223.

[1207] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 148.

La USITC, en su examen de la rama de producción nacional que fabrica productos de acero fundido con estaño, no distingue entre los distintos productos incluidos en el grupo. Su sucinto examen se basa en la presuposición de que todas las importaciones son de un solo artículo que es "similar" a los productos fabricados en el país. Sólo se hace de pasada una referencia a los usos finales, afirmándose que "los productos de acero fundido con estaño se utilizan casi exclusivamente para la fabricación de recipientes, como latas para bebidas y materiales de embalaje y expedición. No son adecuados para otros usos finales".[1208] Noruega observa que no obstante lo anterior, de esa declaración se desprende claramente que los productos de acero fundido con estaño no son intercambiables con otros productos planos. Noruega también indica en el procedimiento para que el USTR acepte una solicitud de exclusión con arreglo a lo ordenado en la Proclamación presidencial se establece que el USTR tendrá en cuenta, entre otras cosas, si el producto se está fabricando actualmente en los Estados Unidos, si la sustitución es posible y si los requisitos que la solicitud debe satisfacer afectan a la capacidad del solicitante para utilizar productos nacionales.[1209] Habida cuenta de las exclusiones otorgadas *ex post*, parecería que la determinación original de un solo producto similar está viciada.[1210]

7.431 Al aplicar los factores tradicionales concernientes al producto similar a la categoría general de los productos planos de acero al carbono y aleado, cuatro miembros de la Comisión constataron una clara línea divisoria entre los CPLPAC y los productos de acero fundido con estaño.[1211] En particular, constataron que la materia prima laminada en frío utilizada para fabricar productos de acero fundido con estaño estaba más elaborada de lo necesario para fabricar el acero de los CPLPAC. Además, el acero fundido con estaño se utiliza, por ejemplo, para fabricar recipientes y materiales para embalaje y expedición. En cambio, los CPLPAC se utilizaban principalmente en la producción de las industrias del automóvil y la construcción. En su inmensa mayoría, el acero fundido con estaño se vendía directamente a usuarios finales, casi exclusivamente mediante contratos a largo plazo, mientras que la mayoría de los CPLPAC se transfería internamente para su utilización en etapas posteriores de elaboración de CPLPAC.[1212]

Percepción por los consumidores

7.432 Noruega sostiene que los consumidores de productos de acero fundido con estaño, que aquí se consideran usuarios finales de los productos importados y los productos nacionales similares, deben percibir que chapas con distintos grosores y distintos revestimientos tienen usos distintos. La USITC no examina esta cuestión en su informe.[1213]

[1208] Informe de la USITC, volumen I, páginas 48-49. La cita está en la página 48, donde se omiten las notas originales (Prueba documental CC-6).

[1209] "*Procedures for Further Consideration of Requests for Exclusion of Particular products from Actions with Regard to Certain Steel products Under Section 203 of the Trade ACT of 1974, as Established in the Presidential Proclamation 7529 of March 5, 2002", Federal Register*/volumen 67, Nº 75, 18 de abril de 2002, página 19307 (Prueba documental CC-19).

[1210] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 224-228.

[1211] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 143 y 144; informe de la USITC, páginas 48 y 49.

[1212] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1213] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 229.

Clasificación aduanera

7.433 Noruega sostiene que en los Estados Unidos los productos de acero fundido con estaño abarcados por la medida se dividieron (antes de la imposición de derechos más elevados) en cuatro amplias categorías aduaneras (7210.11.0000; 7210.12.0000; 7210.50.0000; y 7212.10.0000).[1214] Esto indica que podía haber varios productos "similares" distintos. En su informe, la USITC no hace referencia alguna a las distintas clasificaciones aduaneras por lo que respecta a los productos de acero fundido con estaño. La única referencia, de pasada, se encuentra en la nota 176[1215], donde se indica que la USITC no estimó que la consideración del trato aduanero era un factor útil por lo que respecta a los productos planos de acero al carbono y aleado en la presente investigación. A juicio de Noruega, los Estados Unidos no identificaron los productos nacionales que son "similares" al producto o los productos importados específicos o "directamente competidores" con ellos, al no hacer comparaciones -como mínimo- con los criterios para establecer la similitud reconocidos en la jurisprudencia de la OMC. En consecuencia, las constataciones de los Estados Unidos no satisfacen el requisito impuesto por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las autoridades competentes determinen que los artículos nacionales, cuyos productores quieren agrupar en una rama de producción nacional, sean o bien un "solo producto similar" o bien uno o más productos directamente competidores con los productos importados específicos.[1216]

7.434 En respuesta, los Estados Unidos recuerdan que, como el Órgano de Apelación ha afirmado, "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas, no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso *todos* los elementos de prueba pertinentes".[1217] Las clasificaciones arancelarias están relacionadas con el criterio de las propiedades/características físicas que la USITC claramente tuvo en cuenta, constatando que era un factor importante en sus definiciones del producto similar. La USITC ejercitó sus facultades discrecionales para determinar qué factores eran útiles y cuáles no lo eran al examinar los elementos de hecho específicos de la presente investigación. Aunque Noruega aparentemente alega que la USITC debería haber definido sus productos similares utilizando clasificaciones aduaneras, las pruebas no respaldan las sugerencias de Noruega sobre entre seis y trece o más productos similares. Hay cuatro clasificaciones arancelarias al nivel de 10 dígitos y dos al nivel de 4 dígitos que abarcan los productos de acero fundidos con estaño.[1218]

Procesos de producción

7.435 Noruega sostiene que como el Congreso quiso que la finalidad del artículo 201 fuera "proteger los recursos productivos de los productores nacionales", en lugar de mitigar prácticas comerciales desleales, la USITC ha tenido en cuenta "tanto las instalaciones y procesos productivos como los mercados para esos productos", además de los factores concernientes al producto similar, al formular su determinación relativa al producto similar en el contexto de las salvaguardias.[1219] Según

[1214] Informe de la USITC, volumen I, página 10 (Prueba documental CC-6).

[1215] Informe de la USITC, volumen I, página 49 (Prueba documental CC-6).

[1216] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 230-232.

[1217] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

[1218] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 149.

[1219] Informe de la USITC, páginas 30-31.

Noruega, es evidente que esto va más allá de los factores admitidos por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, ya que al definir la rama de producción nacional que fabrica el producto similar no deben incluirse otros productos fabricados en las mismas instalaciones. Los seis miembros de la Comisión hicieron distintos agrupamientos al considerar los productos de acero fundido con estaño. Sólo uno de los miembros que trataron los "productos de acero fundido con estaño" como una "categoría de producto similar" votó a favor de la medida. Los otros dos miembros de la Comisión que votaron a favor de imponer una medida de salvaguardia utilizaron categorías de productos más amplias.[1220] El Presidente, al determinar las medidas que debían imponerse a una categoría que denominó "productos de acero fundido con estaño" se apoyó en las opiniones de tres miembros de la Comisión que se centraron en una rama de producción nacional que fabricaba i) productos de acero fundido con estaño, ii) productos planos de acero al carbono y aleado, y iii) todos los productos planos, respectivamente.[1221]

7.436 Los Estados Unidos sostienen que contrariamente a lo alegado por Noruega, el Órgano de Apelación reconoció en *Estados Unidos - Cordero* que cuando hay que determinar si dos artículos son productos separados "quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos".[1222]

iii) Identificación de los productores nacionales

7.437 Noruega aduce también que los Estados Unidos no definieron debidamente la rama de producción nacional del producto similar, por lo que actuaron de manera incompatible con las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX de GATT de 1994.[1223] El informe de la USITC no explica quiénes son los productores del producto similar. Los cuadros se han suprimido del informe.[1224] Durante las consultas, Noruega pidió la información que figuraba en el cuadro FLAT-1, pero esa información no se le facilitó. En consecuencia, Noruega no puede determinar si realmente existen productores nacionales estadounidenses de cualesquiera productos de acero fundido con estaño específicos, así como tampoco si realmente existe una rama de producción dañada por las importaciones, ni la relación pertinente entre los productos importados y la producción nacional. Esta falta de información sobre la rama de producción nacional pertinente (empresas y producción) constituye una clara infracción del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuando se excluyen todos los cuadros informativos concernientes a la rama de producción nacional que fabrica el producto similar, no hay manera alguna de discernir cómo se formulan las determinaciones, lo que imposibilita estudiar posibles infracciones por parte de los Estados Unidos. Por ese motivo, ello constituye también una infracción del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que esa información no puede considerarse como información de carácter confidencial con arreglo al párrafo 2 del artículo 3. Tampoco se han tomado medidas para asegurarse de que únicamente los productores de artículos nacionales que son "similares" al producto importado

[1220] La Sra. Bragg utilizó una categoría de "productos planos de acero al carbono y aleado" (informe de la USITC, página 272, y el Sr. Devaney utilizó una categoría de "todos los productos planos", véase informe de la USITC, volumen I página 36, nota 65 (Prueba documental CC-6).

[1221] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 206, 219-221.

[1222] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo, 94, nota 55.

[1223] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 238.

[1224] Véase el informe de la USITC, página I-72, y el asterisco en el cuadro FLAT-I en el volumen II.

específico o "directamente competidores" con él se agrupen en una sola rama de producción nacional a efectos de la investigación y la determinación. Por lo que respecta a los productos de acero fundidos con estaño, Noruega hace referencia al informe de la USITC, volumen I, página 72, donde se afirma que un número no especificado de fabricantes de esos productos fabrica también varios otros tipos de CPLPAC, entre ellos desbastes, y también productos finales laminados en caliente (desbastes). No hay pruebas de que los resultados de explotación de esas partes de las empresas se hayan singularizado al abordar el agrupamiento "productos de acero fundidos con estaño". Hay, por tanto, una clara presunción de que también con respecto a esos productos se han incluido en la "rama de producción nacional" productos, productores e instalaciones que fabrican productos que no son "similares", contrariamente a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[1225]

7.438 Los Estados Unidos responden que las alegaciones de Noruega de que la USITC "excluyó todos los cuadros informativos concernientes a la rama de producción nacional que fabrica el producto similar"[1226] son falsas y extremadamente engañosas. El meollo de la alegación de Noruega es que como la USITC no divulgó respuestas confidenciales de productores individuales de productos de acero fundidos con estaño, debe darse por supuesto que la USITC no limitó su análisis a los fabricantes de esos productos. Esa alegación sólo es pertinente a la determinación de la Sra. Miller, ya que cada una de las definiciones del producto similar y la rama de producción nacional correspondiente establecidas por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney consideraron datos para los productos planos de acero al carbono y aleado y no los datos concretos sobre productos de acero fundido con estaño. Esta reclamación se centra en un cuadro (cuadro FLAT-1) del informe de la USITC donde se enumeran productores nacionales individuales que respondieron al cuestionario de la USITC y se facilitan sus datos de producción específicos desglosados por los tipos de productos de acero plano al carbono y aleado que fabrican. Los datos específicos por empresas facilitados en respuesta a los cuestionarios de la USITC y las empresas que respondieron a esos cuestionarios se considera información comercial confidencial y no se divulgan públicamente. Sin embargo, los datos correspondientes a cada una de las firmas normalmente se divulgan agrupados, como en el presente caso. Noruega no tiene en cuenta que en el cuadro FLAT-18 los datos sobre producción individual de acero fundido con estaño se combinaron y divulgaron públicamente en forma agrupada.[1227] Contrariamente a lo alegado por Noruega, el hecho de la que USITC no haya divulgado públicamente la identidad de quienes respondieron a los cuestionarios o los datos de cada uno de los productores no constituye una "sólida presunción" de que en el análisis de la rama de producción nacional efectuado por la USITC se incluyeron productos que no eran productos de acero fundidos con estaño.[1228] Noruega no ha demostrado en qué forma la divulgación de los datos de una empresa específica revelaría algo más que si la USITC puede simplemente sumar sin equivocarse. El Grupo Especial no tiene por qué basarse exclusivamente en las afirmaciones de la USITC por lo que respecta al agrupamiento adecuado de datos adecuados sobre estos productos. Las partes en la investigación sobre salvaguardias subyacente, incluidos los abogados de las partes que tuvieron acceso al cuadro discutido junto con todo el resto de la información comercial confidencial con arreglo a la Orden de

[1225] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 233.237.

[1226] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 239.

[1227] Informe de la USITC, Cuadros FLAT-10, FLAT-18, FLAT-25, FLAT-46, FLAT-57, FLAT-58, FLAT-59, FLAT-63, FLAT-75, FLAT-76, FLAT-78, FLAT-79, FLAT-80 y FLAT-C-8.

[1228] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 237.

Protección Administrativa[1229, 1230], no impugnaron el agrupamiento de los datos relativos a los productos de acero fundido con estaño efectuado por la USITC.

7.439 Noruega responde que en el informe de la USITC se indica que un número no especificado de fabricantes de esos productos fabrica también varios otros tipos de CPLPAC, entre ellos desbastes, y también productos anteriores a la laminación de planos en caliente (desbastes).[1231] La importancia crucial de esa integración reside en que los Estados Unidos no se aseguraron de que los costos de explotación y los resultados correspondientes a los productos de acero fundido con estaño se examinaran por separado de los concernientes a CPLPAC, debido a los distintos "análisis del producto similar" involucrados.[1232] No hay pruebas de que los resultados de explotación correspondientes a esas partes de las empresas se hayan separado al establecer qué empresas son los "fabricantes del producto similar".[1233] Cuando esto no se hace, se efectúa una evaluación incorrecta de los daños sufridos por la rama de producción de hojalata, ya que el presunto daño puede haberse causado a otras partes de las operaciones de esas empresas. Esto es lo que ocurrió cuando menos en lo que respecta a los análisis de los miembros de la Comisión Bragg y Devaney. Noruega sigue sin comprender por qué motivo los nombres de los fabricantes de productos de acero fundidos con estaño (como la USITC define la rama de producción) son confidenciales (y los Estados Unidos no han ofrecido ninguna explicación del por qué esto es necesario), y estima que ello representa en sí mismo una infracción del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Noruega indica también que lo que abogados de empresas específicas supieran o dejaran de saber[1234] es irrelevante por lo que respecta a la obligación de los Estados Unidos, contraída en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, de facilitar a otros Estados Miembros un informe donde se detallen todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes.[1235]

7.440 El Brasil añade que tres de los principales productores de estos productos -Bethlehem Steel, Weirton Steel y US Steel- son acerías plenamente integradas que producen una gama completa de CPLPAC, incluidos desbastes.[1236] El cuarto productor, Ohio Coatings, es una empresa conjunta, y en la práctica la línea de producción de hojalata de la empresa verticalmente integrada Wheeling-Pittsburg Steel, que produce una gama completa de CPLPAC y posee un 50 por ciento de Ohio Coatings.[1237] El quinto productor, US Steel-Posco, es una empresa conjunta de *United States Steel Corporation y Posco of Corea*, ambos productores, integrados verticalmente, de una gama completa

[1229] Con arreglo a la legislación estadounidense, la información comercial confidencial se comunica a los abogados de las partes en la forma dispuesta por la orden de protección administrativa.

[1230] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150-154.

[1231] Informe de la USITC, volumen I, página 72.

[1232] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1233] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 236.

[1234] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 154.

[1235] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 73-75.

[1236] *Véase Iron and Steel Works of the World* (14ª edición), *Metal Bulletin Books Ltd.* (2001), páginas 647-48, 714-715 y 717-718.

[1237] *Ibid*., 693.

de CPLPAC. Sin embargo, US Steel-Posco no está integrada verticalmente. No tiene capacidad para fabricar acero en bruto, no produce desbastes ni tiene laminadores de planos en caliente. Antes bien, compra CPLPAC nacionales e importados y elabora esos productos en cadenas de laminado en frío, galvanizado y laminado de hojalata.[1238, 1239]

7.441 Los Estados Unidos responden que, efectivamente, algunos fabricantes de productos de acero fundido con estaño también fabrican tipos de CPLPAC. Sin embargo, los Estados Unidos rechazan las alegaciones de Noruega de que los datos relativos a la producción de otros tipos de acero se incluyeron en los relativos a los productos de acero fundido con estaño. Las alegaciones de Noruega son erróneas. Su fundamento es que como la USITC no divulgó respuestas confidenciales de productores específicos de productos de acero fundido con estaño, cabe asumir que la USITC no limitó su análisis a fabricantes de esos productos. Noruega no reconoce que la razón por la que esa cuestión sólo es pertinente para la determinación de la Sra. Miller es porque los miembros de la Comisión Bragg y Devaney no definieron los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado. Por tanto, el hecho de que los miembros de la Comisión Bragg y Devaney no separaran los datos correspondientes a esos productos se debe a que no constataron que constituían un producto/rama de producción nacional similares separados. Definieron los productos planos de acero al carbono y aleado, incluida la hojalata, como un solo producto nacional similar, y utilizaron debidamente datos relativos a los productos planos de acero al carbono y aleado, y no los datos específicos de la producción de hojalata. La alegación de Noruega se centra en un cuadro (Cuadro FLAT-1) del informe de la USITC donde se enumeran los productores nacionales individuales que respondieron al cuestionario de la USITC y se facilitan datos sobre producción individual desglosados por los tipos de productos planos de acero al carbono y aleado que cada uno de ellos produce. Los datos sobre empresas individuales facilitados en respuesta a los cuestionarios de la USITC y las empresas que respondieron a los cuestionarios de la USITC se consideran información comercial confidencial y no se divulgan públicamente. Sin embargo, generalmente los datos correspondientes a cada empresa se divulgan públicamente en forma agrupada, como se hizo en el presente caso. Los Estados Unidos observan que no son el único país que no comunica los nombres de quienes han respondido al cuestionario. Noruega no tiene en cuenta que los datos individuales sobre producción de hojalata se combinaron y se divulgaron públicamente en forma agrupada en varios cuadros, entre ellos el Cuadro FLAT-26, que incluye datos financieros y resultados de explotación.[1240] Contrariamente a lo alegado por Noruega, el hecho de que la USITC no haya divulgado públicamente la identidad de quienes respondieron a los cuestionarios o los datos correspondientes a productores individuales no crea una "sólida presunción" de que productos distintos de los productos de acero fundidos con estaño se incluyeron en el análisis de la rama de producción nacional efectuado por la USITC, ni de ello puede derivarse presunción alguna, sólida o no.[1241] Los Estados Unidos sostienen que este reclamante no ha demostrado en qué modo los datos correspondientes a empresas individuales pueden demostrar algo más que si la USITC puede calcular correctamente la información de empresas individuales. En el cuestionario de la USITC se pidió claramente a los productores nacionales que facilitaran datos separados con respecto a la hojalata. Se pidió a cada productor nacional que certificara la exactitud de sus respuestas al cuestionario. El Grupo Especial no tiene por

[1238] *Ibid.*, 716.

[1239] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1240] Informe de la USITC, Cuadros FLAT-10, FLAT-18, FLAT-25, FLAT-46, FLAT-57, FLAT-58, FLAT-59, FLAT-63, FLAT-75, FLAT-76, FLAT-78, FLAT-79, FLAT-80 y FLAT-C-8.

[1241] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 237.

qué apoyarse exclusivamente en las alegaciones de la USITC relativas al agrupamiento adecuado de datos adecuados sobre producción de hojalata. Las partes en la investigación sobre salvaguardias subyacente tuvieron acceso a todos los datos de cada una de las empresas; ello incluye a los abogados de las partes que tuvieron acceso al cuadro impugnado junto con todo el resto de la información comercial confidencial al amparo de la Orden de Protección Administrativa.[1242] Ninguno de ellos impugnó el agrupamiento de datos sobre material de hojalata correspondiente a empresas individuales efectuado por la USITC. La USITC tiene la seguridad de que los datos sobre esos productos que figuran en el informe de la USITC no incluyen datos relativos a otros tipos de acero.[1243]

c) Tubos soldados

i) Aspectos generales

7.442 Corea y Suiza aducen que con respecto a la categoría de productos tubulares soldados la USITC reconoció que "los tubos soldados abarcan una gama de productos, entre ellos productos básicos y productos especializados"[1244], pero no analizó los diversos tipos de productos tubulares soldados ni los diferentes usos finales de aquellos en los que "las diversas formas de tubos soldados son fabricados mediante el mismo proceso, en buena parte por las mismas empresas, en las mismas instalaciones y en el mismo equipo, y se usan para las mismas finalidades, a saber, el transporte de vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos".[1245] Declinó identificar productos específicos haciendo referencia a i) las propiedades y características físicas comunes de esos productos, ii) su uso final común, iii) la clasificación aduanera y iv) la percepción por los consumidores.[1246]

7.443 Los Estados Unidos insisten en que la USITC tuvo en cuenta los elementos de hecho de la presente investigación utilizando factores establecidos desde hacía tiempo y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los diversos tipos de ciertos productos tubulares de acero al carbono y aleado objeto de esta investigación. La metodología empleada por la USITC es imparcial y objetiva. La definición de la USITC de ciertos tubos soldados como un solo producto similar es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y debe ser confirmada por el Grupo Especial.[1247] La USITC comenzó este análisis con la gama de acero ampliamente clasificada como ciertos productos tubulares de acero al carbono y aleado, todos los cuales se habían identificado como productos importados objeto de investigación en la solicitud del Presidente (así como en la solicitud del Comité de Finanzas del Senado). Tras examinar las pruebas y realizar su análisis relativo a los productos tubulares de acero al carbono y aleado nacionales

[1242] Con arreglo a la legislación estadounidense, la información comercial confidencial se comunica a los representantes de las partes, generalmente abogados y consultores económicos externos, al amparo de la orden de protección administrativa.

[1243] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1244] Informe de la USITC, volumen I, página 383.

[1245] Informe de la USITC, volumen I, páginas 154-155 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

[1246] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo, 61; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 207-208.

[1247] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

correspondientes, la USITC encontró líneas divisorias claras para diferenciar cuatro productos similares separados.[1248] La USITC constató que ciertos tubos soldados nacionales eran similares a ciertos tubos soldados importados correspondientes.[1249] La USITC aplicó factores establecidos desde hacía tiempo para determinar si existían claras líneas divisorias entre tipos específicos de tubos soldados.[1250] Constató que ciertos tubos soldados incluían productos tubulares que tienen una costura soldada que transcurre en forma longitudinal o en espiral a lo largo del producto. Los tubos soldados se utilizan para el transporte de agua, productos químicos petrolíferos, productos del petróleo, gas natural y otras sustancias en sistemas industriales de conducción por tuberías. La presencia de una costura soldada generalmente hace que los tubos soldados sean algo menos fiables y duraderos que los productos tubulares sin costuras. En consecuencia, se utilizan para transportar líquidos a presión atmosférica o aproximada y no para el confinamiento a altas presiones.[1251] Los diversos tipos de tubos soldados objeto de la presente investigación incluyen tubos corrientes y tubos utilizados principalmente para fines mecánicos, de producción en cadena, de presión y estructurales.[1252] Los tubos soldados se producen generalmente en hornos de fundición por resistencia eléctrica (FRE). La USITC constató que las diversas formas de ciertos tubos soldados se fabrican mediante el mismo proceso, en gran medida por las mismas empresas, en las mismas instalaciones y en el mismo equipo y se utilizan para los mismos fines, a saber, el transporte de vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos a presión atmosférica o aproximada.[1253]

7.444 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han respondido adecuadamente a los argumentos específicos que demostraban que los productos agrupados como ciertos productos tubulares, habida cuenta de sus distintas propiedades físicas y funciones, no eran similares. En las páginas 147 y 148 del informe de la USITC, ésta se limitó a afirmar que "hay cuatro industrias nacionales que producen artículos similares a los artículos importados correspondientes

[1248] Cuatro miembros de la Comisión constataron la existencia de claras líneas divisorias y definieron cuatro productos tubulares de acero al carbono y aleado separados similares en esta categoría, y dos miembros de la Comisión dividieron la categoría en tres productos similares separados. Los miembros de la Comisión Okun, Hillman, Miller y Koplan definieron los cuatro siguientes productos similares separados: 1) tubos soldados, distintos de los productos tubulares para campos petrolíferos ("ciertos tubos soldados"); 2) tubos sin costura, distintos de los productos tubulares para campos petrolíferos; 3) productos tubulares para campos petrolíferos, soldados y sin costura; y 4) accesorios, bridas y juntas de herramientas. Los miembros de la Comisión Bragg y Devaney definieron los tres siguientes productos similares separados: 1) productos tubulares soldados de acero al carbono y aleado (incluídos los productos tubulares soldados distintos de los productos tubulares para campos petrolíferos y los productos tubulares para campos petrolíferos soldados; 2) productos tubulares sin costura de acero al carbono y aleado (incluídos los productos tubulares sin costura distintos de los productos tubulares para campos petrolíferos y los productos tubulares para campos petrolíferos sin costura; y 3) accesorios, bridas y juntas para herramientas de acero al carbono y aleado.

[1249] Informe de la USITC, página 147, nota 893. Esta cuestión no se discutió en el procedimiento subyacente.

[1250] Informe de la USITC, páginas 147-157.

[1251] Informe de la USITC, página TUBULAR-2.

[1252] Ciertos tubos soldados utilizados para el transporte de petróleo y gas se producen con arreglo a las normas establecidas por el *American Petroleum Institute* (API), mientras que muchas otras formas de tubos soldados se producen con arreglo a las normas establecidas por la *American Society for Testing and Materials* (ASTM) y la *American Water Works Association* (AWWA).

[1253] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 156-157.

objeto de la investigación dentro de la categoría de productos tubulares". La otra referencia, en la página 158, tras un examen de si la rama de producción nacional fabricante de FFTJ (*sic*) debía definirse como una rama de producción separada, la USITC se limitó a repetir su anterior conclusión de que "hay cuatro industrias nacionales que producen artículos similares a los artículos importados correspondientes objeto de la investigación dentro de la categoría de productos tubulares", aunque con una enigmática extensión al concepto, más amplio, de productos "directamente competidores" sin ningún análisis de apoyo entre las páginas 147 y 157. Esto no es un análisis suficiente del producto similar o directamente competidor, porque no se basa en un examen razonado de todos los criterios pertinentes, como se indica más arriba. Concretamente, como se observa en el capítulo 73 del SA, que figura en la Prueba documental CC-105, las clasificaciones aduaneras acordadas internacionalmente al nivel de cuatro y 6 dígitos separan los tubos soldados sobre la base tanto del tamaño como de la función.[1254] Esto y todos los argumentos formulados por Corea y Suiza a ese respecto, que las Comunidades Europeas hacen suyos, corroboran que los productos agrupados como tubos soldados no son "similares o directamente competidores".[1255]

7.445 Los Estados Unidos sostienen que no debe darse importancia a la referencia a productos "directamente competidores" por lo que respecta al examen por la USITC de los productos tubulares soldados. La USITC hizo claramente una constatación con respecto a cada uno de los cuatro productos tubulares sobre la base de un análisis del producto similar y no sobre la base de un análisis del producto directamente competidor.[1256] Además, en esta frase hay una nota en la que la USITC afirma expresamente que no hizo constataciones basadas en un análisis del producto directamente competidor.[1257] Las constataciones de la USITC basadas en un análisis del producto similar, y no del producto directamente competidor, correspondientes a cada uno de esos cuatro productos similares figuran claramente en su examen, en la sección de constataciones y en la nota referida. La frase resumida que hace referencia a las "ramas de producción nacional que producen ... artículos similares o directamente competidores con ... los artículos importados"[1258] se limita a reproducir el texto de las disposiciones legales estadounidenses.[1259] Los Estados Unidos estiman que a pesar de la inclusión por inadvertencia de la expresión "directamente competidores", es evidente que las constataciones de la USITC se formularon sobre la base de un análisis del producto similar.[1260]

7.446 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y Noruega también sostienen que no debe darse importancia a la cita mencionada. Las Comunidades Europeas toman nota de que la alegación, en la

[1254] Párrafos 73.05 y 73.06.

[1255] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 283-285.

[1256] Informe de la USITC, página 147.

[1257] Informe de la USITC, página 147, nota 893.

[1258] Informe de la USITC, página 157.

[1259] Véase la Ley de Comercio de 1974, artículo 202 (c)(4), 19 USC, artículo 2252(c)(4).

[1260] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

página 157 del informe de la USITC, de que los tubos, accesorios y bridas soldados importados y los nacionales son "directamente competidores" se ha explicado como un "error administrativo".[1261]

7.447 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes que impugnan la definición del producto similar para ciertos tubos soldados no están de acuerdo sobre lo que esa definición debía ser; aparentemente, Corea propone dos productos similares basados en el tamaño, y Suiza tres productos similares basados en la función.[1262, 1263]

ii) Criterios relativos al producto similar

Aspectos generales

7.448 Corea sostiene que la USITC rechazó alegaciones de que los tubos de gran diámetro (17 pulgadas o más) se trataran como un producto similar separado.[1264] En el análisis de la USITC no se abordaban las características principales de los tubos de gran diámetro en comparación con otros tubos soldados y sus distintas aplicaciones (usos finales). En lugar de ello, al igual que con CPLPAC, la USITC, en su determinación del producto similar, se centró en las instalaciones de producción comunes de los Estados Unidos y en la "continuidad" de la producción de los fabricantes estadounidenses, rechazando la utilidad de la clasificación aduanera y las determinaciones del producto similar en las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios equivalentes relativas a los tubos de gran diámetro procedentes del Japón y los tubos soldados de sección circular procedentes de China. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación rechazó ese criterio basado en la "continuidad" de la producción[1265] cuando, como en el presente caso, los productos son fundamentalmente distintos.[1266, 1267]

7.449 Suiza sostiene que si la USITC hubiera realmente aplicado su metodología tradicional y empleado, al menos, los criterios del uso final, la clasificación aduanera y las propiedades físicas, habría llegado a la conclusión de que la categoría de productos tubulares soldados, tal como se había

[1261] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1262] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 41-44; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 209-225. *Véase* el examen que figura en la sección VII.E.7(c).

[1263] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 104.

[1264] Aunque podía haberse argumentado que otros productos incluidos en la categoría de productos soldados de la USITC eran también productos similares separados, esos otros productos eran muy inferiores en número a los tubos de gran diámetro, y aparentemente en gran parte obedecían a pautas de demandas similares a las del componente más amplio, los tubos corrientes.

[1265] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

[1266] Además, el expediente ni siquiera apoya la conclusión de que había una superposición en la producción. Según la USITC, "[sólo] tres de las siete empresas que comunicaron capacidad para producir tubos soldados de gran diámetro en 2000 indicaron también que producían tamaños más pequeños de tubos soldados en 1998". Informe de la USITC, volumen I, página 155, nota 952 (Prueba documental CC-6).

[1267] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 61-63.

definido, no podía servir como base para identificar productos similares o directamente competidores porque agrupaba demasiados productos distintos.[1268]

Propiedades físicas

7.450 Los Estados Unidos aducen que la USITC tuvo en cuenta los argumentos en el sentido de que debía constatar que los tubos de gran diámetro (16 pulgadas o más de diámetro exterior) constituían un producto similar separado de otros tubos soldados.[1269] Las pruebas demostraron que si bien los tubos soldados de gran diámetro generalmente se fabrican en instalaciones diseñadas para producir tubos grandes, esas instalaciones también pueden producir otros tipos de tubos de gran diámetro, como tubos para transporte de agua, tablestacas y piezas estructurales.[1270] Parte importante de los tubos soldados de gran diámetro se fabrica mediante el proceso FRE[1271], que es el utilizado para fabricar prácticamente todos los tipos de ciertos tubos soldados.[1272] Los tubos soldados de diámetro grande y pequeño también tienen características físicas comunes, en particular una costura soldada que afecta a sus usos comparados con los de otros productos tubulares, como los tubos sin costuras. Sobre la base de esas pruebas, la USITC constató que los tubos soldados grandes y pequeños eran parte de un continuo de ciertos tubos soldados, y no vio razón alguna para definir los tubos de gran diámetro por separado de otros tubos soldados.[1273] Todos los tubos soldados, grandes y pequeños, comparten la característica física común de una costura soldada que transcurre en forma longitudinal o espiral a lo largo de todo el producto y que afecta a sus usos en comparación con los de otros productos tubulares, como los tubos sin costuras. La presencia de una costura soldada generalmente hace que ciertos tubos soldados sean algo menos fiables y duraderos que los productos tubulares sin costuras. La USITC constató que los tubos soldados, desde los pequeños a los grandes, son similares en cuanto que comparten características físicas, usos, canales de comercialización y procesos de producción, al ser parte de un continuo de ciertos tubos soldados, y no observó líneas divisorias claras para definir productos similares separados dentro de ese continuo.[1274]

7.451 Suiza sostiene que la USITC consideró que todos los tubos pertenecían a la misma categoría. Sin embargo, los tubos se hacen con muy distintas y sutiles composiciones químicas de acero, en

[1268] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 55.

[1269] *Prehearing Brief of European Steel Tube Association* (12 de septiembre de 2001), páginas 3-6 (Estados Unidos-30).

[1270] Informe de la USITC, página 154, donde se cita *Certain Welded Large Diameter Line Pipe From Japan and Mexico, USITC Publication* 3400, páginas I-5-6 (marzo de 2001) (Estados Unidos-29).

[1271] En 2000, un 45,6 por ciento de los tubos soldados de gran diámetro nacionales se produjo mediante el proceso FRE, en comparación con un 54,5 por ciento producido mediante el proceso SAW. *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan and Mexico, USITC Publication* 3400, cuadro 1-2, página I-14 (marzo de 2001) (Estados Unidos-29). Normalmente los tubos FRE se producen en tamaños de 2 3/8 de pulgada hasta 24 pulgadas de diámetro exterior. *Ibid*., I-5.

[1272] *Certain Pipe and Tube from Argentina, Brazil, Canada, India, Korea, Mexico, Singapote, Taiwan, Thailand, Turkey and Venezuela, Invs.N^{os} 701-TA-253 (Review) y 731-TA-132, 252, 271, 273, 276, 277, 296, 409, 410, 532-534, 536 y 537 (Revew), USITC Publication* 3316, página CIRC-1-19 (julio de 2000) (Estados Unidos-31).

[1273] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.

[1274] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

función de la finalidad de su uso. La diferencia se debe a la diversidad de las aleaciones (aluminio, boro, etc.) añadidas al acero. Existen normas aprobadas que indican la tolerancia de los diversos componentes químicos que pueden entrar en la composición de los aceros. Esos diversos matices de composición tienen consecuencias específicas, por ejemplo para la resistencia, la elongación, la capacidad de endurecimiento y la formación en frío de los aceros. En otras palabras, las distintas y muy sutiles composiciones de los aceros son determinantes para caracterizar su calidad, y por tanto la calidad de los productos que se fabrican con ellos.[1275]

7.452 Corea rechaza el argumento de los Estados Unidos de que los tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos tienen una "soldadura", por lo que se trataron como un solo producto similar. Corea mantiene que esto es, en el mejor de los casos, un análisis apresurado.[1276] Los otros dos productos de la categoría tubular, los artículos tubulares para campos petrolíferos y los accesorios tubulares, también tienen una soldadura, pero la USITC los trató como productos similares separados en la misma investigación. Los Estados Unidos se refieren a ello como factor decisorio, pero no explican por qué carece de importancia por lo que respecta a los artículos tubulares para campos petrolíferos "soldados", que se agruparon con los artículos tubulares para campos petrolíferos sin costuras como un único producto similar.[1277, 1278]

7.453 Suiza recuerda que en el informe de la USITC sólo se indica que las diferencias físicas comienzan con las características del acero en la palanquilla o la tira laminada en caliente, y continúan a lo largo del proceso de formación y acabado. También se dice que los tubos sin costuras son más fiables, y que los tubos utilizados en aplicaciones propias de artículos tubulares para campos petrolíferos tienen que satisfacer criterios más estrictos que los tubos utilizados para tuberías, que a su vez tienen que satisfacer criterios más estrictos que los denominados tubos corrientes.[1279] Suiza considera que este análisis es demasiado vago y que no refleja la importancia que los Estados Unidos alegan que la USITC otorgó a este factor. Suiza sostiene que la USITC no analizó las propiedades y características físicas comunes de los productos que comparó con profundidad suficiente, y que por tanto no pudo sacar ninguna conclusión a este respecto.[1280]

Uso final

7.454 Corea sostiene que la propia USITC dijo en la sección introductoria donde se describe su determinación del producto similar que había motivos para distinguir los cinco productos similares incluidos en la categoría tubular en la forma siguiente: la mayoría de los tubos se ajustan a normas que reflejan los usos para los que están previstos, y esto afecta a las propiedades físicas del tubo ... los tubos utilizados en aplicaciones propias de artículos tubulares para campos petrolíferos tienen que

[1275] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 209.

[1276] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 148 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1277] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 148 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 d) de Corea en la primera reunión sustantiva.

[1278] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 75-76.

[1279] Informe de la USITC, volumen I, página 151.

[1280] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 62-63.

satisfacer criterios más estrictos que los tubos utilizados para tuberías, que a su vez tienen que satisfacer criterios más estrictos que los denominados tubos corrientes.[1281] Sin embargo, la USITC no llegó a la conclusión obvia de que esas importantes distinciones en los usos finales también debían haber dado lugar a la determinación de un producto similar separado con respecto a los tubos de gran diámetro.[1282, 1283]

7.455 Corea indica que los tubos de gran diámetro se utilizan fundamentalmente para el transporte de petróleo y gas, por lo que la demanda de esos productos guarda relación con los cambios en los precios del petróleo y el gas y el nivel de actividad del sector de la energía desde una perspectiva más general (es decir, la inversión en grandes proyectos de oleoductos y gasoductos a gran escala).[1284] En contraste, los restantes productos de la categoría de tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos (de la que los tubos corrientes son el mayor componente) suelen depender de las condiciones económicas generales.[1285] Como consecuencia de ello, las tendencias de la demanda de tubos de conducción dependen del nivel de actividad del sector de la energía, mientras que la demanda de otros productos tubulares suele estar en consonancia con las condiciones económicas generales.[1286] De hecho, la USITC reconoció el "reciente aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro" y proyectó "el crecimiento debido al aumento de la demanda para proyectos de oleoductos y gasoductos" en el contexto de su análisis de la amenaza de daño, pero se abstuvo totalmente de abordar esas distintas aplicaciones y condiciones de la demanda en el análisis del producto similar.[1287] De hecho, al final del período de investigación la demanda de tubos corrientes estaba disminuyendo, mientras que aumentaba la de tubos de conducción de gran diámetro.[1288] Un miembro de la Comisión, la Sra. Okun, hizo referencia especial, en su recomendación separada sobre medidas correctivas, a "la distinta naturaleza de la demanda ... en particular las tendencias divergentes de la demanda para proyectos de oleoductos y gasoductos y para

[1281] Informe de la USITC, volumen I, página 151 (Prueba documental CC-6).

[1282] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 71-72 y 84.

[1283] Informe de la USITC, volumen I, página 149 (se omite la nota al pie; sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

[1284] *Joint Respondents' Prehearing Brief for Welded Other*, página 33 (Prueba documental CC-78); *Joint Respondents' Posthearing Brief for Welded Other*, Prueba documental-1, páginas 24-25, 29-30, 35-37, 40-45 (Prueba documental CC-79).

[1285] Informe de la USITC, volumen II, página TUBULAR-43 (Prueba documental CC-6).

[1286] Informe de la USITC, volumen II, página TUBULAR-43 (Prueba documental CC-6) ("La demanda de productos tubulares dependerá tanto de las condiciones económicas generales, a medida que el aumento de la producción y la construcción estimula la demanda de tubos sin costuras y soldados, como de las condiciones en la hasta cierto punto contracíclica rama de producción de petróleo y gas, a medida que el aumento de los precios de la energía estimulan la perforación, la extracción y el refinado (y con ello la demanda tanto de artículos tubulares para campos petrolíferos como de tubos de conducción)").

[1287] Informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6).

[1288] Informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6) (La USITC reconoció el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro y las proyecciones de continuidad del crecimiento, pero observó que la demanda global para la categoría se mantenía estable cuando se consideraban conjuntamente tanto los tubos corrientes como los tubos de conducción).

otras aplicaciones".[1289] En consecuencia, la USITC era consciente de esas importantes distinciones entre los tubos de gran diámetro y otros tubos soldados. Simplemente hizo caso omiso de esas diferencias a efectos de su análisis del producto similar.[1290]

7.456 Suiza aduce también que, contrariamente a lo alegado por la USITC, los productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) pueden dividirse en tres grandes categorías: los "tubos" cuya finalidad es transportar fluidos (por ejemplo el petróleo en oleoductos); los tubos mecánicos utilizados para fines mecánicos (por ejemplo andamios); y los tubos de precisión cuya finalidad es transmitir fuerzas y que son utilizados por la industria del automóvil (por ejemplo árboles de levas montados, amortiguadores, etc.). Además, los tubos de precisión incluidos en la categoría de productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) tienen por finalidad transmitir fuerzas y son utilizados por la industria del automóvil. Tienen un uso final distinto del de otros productos incluidos en las categorías arriba mencionadas, ya que su finalidad no es transportar vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos. Son de gran calidad debido a sus propiedades químicas y también a la precisión de su manufactura. Esa calidad tiene que ser constante por razones de seguridad.[1291] Suiza añade que de hecho algunos tubos se utilizan para transportar fluidos (por ejemplo, el petróleo en oleoductos), mientras que otros son tubos de precisión cuya finalidad es transmitir fuerzas y que son utilizados por el sector del automóvil (por ejemplo, los árboles de levas utilizados en motores de combustión interna para accionar las válvulas en intervalos de tiempo precisos). Aunque los fluidos hidráulicos también transcurren por tubos de precisión, esto es sólo un mecanismo para transmitir fuerzas, y no el uso final de esos tubos, que es, por ejemplo, lograr que un automóvil funcione. Por el contrario, los tubos cuya finalidad es el transporte de agua, petróleo o gas tienen como uso final el transporte de esos fluidos, por ejemplo a los consumidores.[1292]

7.457 A juicio de los Estados Unidos, Suiza aparentemente sostiene que la USITC debería haber desglosado ciertos tubos soldados en al menos tres productos similares separados, principalmente por función o uso: tubos utilizados para transmitir fluidos, tubos mecánicos utilizados para fines mecánicos, y tubos de precisión cuya finalidad es transmitir fuerzas y que son utilizados por la industria del automóvil.[1293] Sin embargo, aparentemente también aduce que deberían haberse definido productos similares separados en función de su clasificación aduanera (40 productos similares)[1294], las distintas propiedades físicas, como una diferente composición química[1295], los usos

[1289] Informe de la USITC, volumen I, "*View of Vice Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy*", página 482 (Prueba documental CC-6).

[1290] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 66-68.

[1291] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 210-219.

[1292] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 56.

[1293] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 210.

[1294] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 220-223.

[1295] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 209.

específicos en la industria del automóvil, especialmente para los tubos de precisión (8)[1296], y la percepción por los consumidores (8).[1297, 1298]

7.458 Suiza sostiene que la USITC consideró que todos los productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) se utilizan para el transporte de agua, productos petroquímicos, productos del petróleo, gas natural y otras sustancias en sistema de tuberías industriales. Sin embargo, en realidad la USITC agrupó también en esta categoría productos que se utilizan como tubos de precisión para transmitir fuerzas -por ejemplo en automóviles-, que son productos muy distintos de los mencionados por la USITC. Cuando se agrupan productos tan distintos resulta imposible aplicar el criterio de la similitud.[1299]

7.459 Los Estados Unidos insisten en que la USITC constató que ciertos tubos soldados incluían productos tubulares que tienen una costura soldada que transcurre en forma longitudinal o espiral a todo lo largo del producto. Ciertos tubos soldados se utilizan para el transporte de agua, productos petroquímicos, productos del petróleo, gas natural y otras sustancias en sistemas de tuberías industriales. Por lo general, la presencia de una junta soldada hace que ciertos tubos soldados sean ligeramente menos fiables y duraderos que los productos tubulares sin costuras. En consecuencia, se utilizan para transportar líquidos a presión atmosférica o aproximada, y no para confinamiento a altas presiones.[1300] Los diversos tipos de ciertos tubos soldados incluidos en la presente investigación incluyen los tubos corrientes y los tubos utilizados principalmente para fines mecánicos, de conducción, de presión y estructurales.[1301] Ciertos tubos soldados se producen en general en hornos de soldadura eléctrica por resistencia (FRE). La USITC constató que las diversas formas de ciertos tubos soldados se fabrican mediante el mismo proceso, en gran medida por las mismas empresas, en las mismas instalaciones y en el mismo equipo y se utilizan para los mismos fines, a saber, el transporte de vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos a presión atmosférica o aproximada.[1302]

7.460 Corea observa que el uso final de los tubos de gran diámetro determinó que la demanda fuera más similar a la de los artículos tubulares para campos petrolíferos (demanda de petróleo y gas) que a la de otros tubos soldados (tendencias económicas generales). El expediente de la USITC confirma que la demanda de tubos de gran diámetro se basaba en su uso diferenciado para el transporte de

[1296] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 211-219. Hace referencia, por ejemplo, a ocho tipos de tubos de precisión utilizados en la industria del automóvil que al parecer considera implícitamente que debían haberse definido como productos similares separados. Sobre la base de sus descripciones, es evidente que muchos de esos tubos de precisión contienen fluidos hidráulicos; sin embargo, el transporte de fluidos se utilizó como factor para alegar que los "tubos" podían distinguirse como producto similar separado.

[1297] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 224-225.

[1298] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169.

[1299] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 53.

[1300] Informe de la USITC, página TUBULAR-2.

[1301] Ciertos tubos soldados utilizados para el transporte de petróleo y gas se producen con arreglo a las normas establecidas por el *American Petroleum Institute* (API), mientras que muchas otras formas de tubos soldados se producen con arreglo a las normas establecidas por la *American Society for Testing and Materials* (ASTM) y la *American Water Works Association* (AWWA).

[1302] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89.

petróleo y gas, y que las tendencias de la demanda eran distintas.[1303, 1304] Corea sostiene que los Estados Unidos no niegan que los tubos de gran diámetro no compiten con otros tubos soldados debido a diferencias de especificaciones y uso.[1305] De hecho, un factor crucial para constatar que los artículos tubulares para campos petrolíferos soldados y sin costuras constituían un solo producto similar fue que ambos "compiten entre sí" y "a menudo se usan en forma intercambiable".[1306] Sin embargo, este factor no se tuvo en cuenta con respecto a los tubos de gran diámetro. Los Estados Unidos tratan de eludir la pregunta sobre competencia haciendo referencia a las características físicas -"costura soldada"- como factor importante. Como se ha indicado, los artículos tubulares para campos petrolíferos soldados también tienen una costura soldada, por lo que Corea no ve cómo esto puede considerarse como una "línea divisoria clara".[1307]

Percepción por los consumidores

7.461 Suiza sostiene que al haber usos finales muy distintos, los consumidores percibirían que los tubos de precisión cuya finalidad es transmitir fuerzas y que son utilizados por la industria del automóvil son distintos de los tubos utilizados para el transporte de vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos.[1308]

Clasificación aduanera

7.462 Corea aduce que la USITC en ningún momento analizó si las clasificaciones del SA podían proporcionar un punto de partida útil para analizar si los tubos de gran diámetro debían considerarse como un producto similar separado. De hecho, las categorías del Arancel de Aduanas Armonizado 7305.11-7305.19 se aplican únicamente a los tubos de gran diámetro.[1309] Esta distinción entre las clasificaciones de los tubos de conducción en el SA y las clasificaciones de los demás tubos soldados en el SA confirma la existencia de una diferencia significativa entre los propios productos, que la USITC debería haber tenido en cuenta. La USITC también pasó por alto otras pruebas significativas que figuraban en el expediente, así como sus propios precedentes, que demostraban la existencia de diferencias significativas entre los productos.[1310] La USITC reconoció que los tubos utilizados en

[1303] Informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6). *Accord Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan, USITC Publication* 3464, páginas 14-15 (Prueba documental K-8).

[1304] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 85-86.

[1305] Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas de otras partes, párrafo 44.

[1306] Informe de la USITC, volumen I, página 152 (Prueba documental CC-6).

[1307] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 87-88.

[1308] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 224.

[1309] Los tubos de conducción de pequeño diámetro se excluyeron del asunto porque ya se aplicaban medidas de salvaguardia a ese producto (Prueba documental CC-1, anexo II).

[1310] *Joint Respondents' Prehearing Brief for Welded Other*, páginas 9-10 (Prueba documental CC-78); *Joint Respondents' Posthearing Brief for Welded Other*, Prueba documental-1, páginas 29-30 (Prueba documental CC-79) (donde se sugiere, en respuesta a preguntas de la USITC, que deberían haberse compilado por separado datos sobre al menos dos productos similares incluidos en la categoría 20); informe de la USITC, volumen II, página TUBULAR-43 (Prueba documental CC-6) (donde se observa que "algunos importadores de productos soldados declarantes dividen el mercado de productos soldados en productos de gran diámetro para

aplicaciones de conducción deben satisfacer normas más estrictas que "los denominados tubos corrientes"[1311], y que las distintas características físicas de cada producto reflejan su distinto uso.[1312, 1313] Corea añade que la diferencia en las clasificaciones aduaneras refleja el hecho de que los tubos *de conducción* de gran diámetro que están incluidos en la presente investigación (las importaciones de tubos de conducción de pequeño diámetro son objeto de un caso de salvaguardias separado, por lo que no son objeto de la presente investigación) se producen con arreglo a especificaciones completamente distintas.[1314, 1315]

7.463 De manera análoga, Suiza aduce que la USITC también rechazó el uso de las clasificaciones aduaneras de los productos tubulares por considerar que no era "útil" debido al gran número de categorías del Arancel de Aduanas Armonizado. Con respecto a los tubos, la USITC observó correctamente que "los tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) objeto de la presente investigación incluyen los tubos corrientes y los utilizados principalmente para finalidades mecánicas, de conducción, a presión y estructurales".[1316] Como especificaron con más detalle los declarantes que se oponían a la aplicación de medidas correctivas contra la importación, la categoría de tubos soldados de la USITC incluía los tubos corrientes soldados de sección circular[1317], los tubos de gran diámetro, los tubos estructurales, los tubos cuadrados y rectangulares, y las tablestacas.[1318] La categoría incluía también tuberías mecánicas y tuberías para calderas, que

---

tubos de conducción (que a su juicio representan un 20-30 por ciento del mercado estadounidense de productos soldados) y otros productos soldados, por lo general tubos corrientes").

[1311] Informe de la USITC, volumen I, página 151 (Prueba documental CC-6) (la USITC citó este mismo factor como base para tratar los artículos tubulares para campos petrolíferos como un producto similar separado de otros productos tubulares).

[1312] Los tubos corrientes son tubos "normalmente utilizados para transporte a baja presión de aire, vapor, gas, agua, petróleo u otros fluidos utilizados para aplicaciones mecánicas. Se utilizan fundamentalmente en maquinaria, edificios, sistemas de aspersión, sistemas de riego y pozos y *no en oleoductos o gasoductos* os sistemas de distribución de servicios públicos. Pueden transportar fluidos a temperaturas elevadas que no estén sujetos a aplicaciones calóricas externas. Por lo general se producen en diámetros normalizados y grosor de pared ajustado a las especificaciones ASTM". Informe de la USITC, volumen I, página 149, nota 902 (Prueba documental CC-6) (donde se cita la definición de los tubos corrientes del *American Iron and Steel Institute* (AISI)) (sin cursivas en el original). "El AISI define los tubos de conducción como tubos "utilizados para el transporte de gas, petróleo o agua, por lo general en un oleoducto o gasoducto o un sistema de distribución de servicios públicos. Se producen con arreglo a especificaciones API ... y AWWA (*American Water Works Association*)". Informe de la USITC, volumen I, página 149, nota 912 (Prueba documental CC-6).

[1313] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 64-66.

[1314] Informe de la USITC, volumen I, página 149 (se omite la nota al pie; sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

[1315] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 84.

[1316] Informe de la USITC, volumen I, página 149.

[1317] Ninguna de las clasificaciones arancelarias englobadas en el grupo de tubos soldados incluía tubos soldados de diámetro exterior no superior a los 406,7 milímetros (16 pulgadas), productos que estaban abarcados por las medidas correctivas concernientes a los tubos en virtud del artículo 201.

[1318] *Joint Respondents' Prehearing Brief in Opposition to Import Relief for Welded Tubular Products Other than* artículos tubulares para campos petrolíferos (*Category* 20) (11 de septiembre de 2001), página 9.

representaban un pequeño porcentaje de las importaciones.[1319] Las tubos de gran diámetro, segundo componente de importación en magnitud en la categoría 20 de la USITC, después de los tubos soldados de sección circular corrientes, representaban alrededor del 30 por ciento de las importaciones mundiales de la categoría 20 en el período intermedio de 2001, y son fácilmente identificables.[1320] Los tubos de gran diámetro se segregaron fácilmente del resto de la categoría de productos soldados sobre la base de la investigación antidumping concurrente iniciada por la USITC con respecto a esa rama de producción.[1321] Los declarantes opuestos a las medidas correctivas hicieron constar en el expediente, en una etapa temprana de la investigación, un desglose de los números del Arancel de Aduanas Armonizado que abarcaban tubos de gran diámetro sujetos a la investigación con arreglo al artículo 201 y las estadísticas de importación correlativas correspondientes a los tubos de gran diámetro.[1322] Esas cifras constituyeron la base de una serie de análisis separados de las muy distintas fuerzas del mercado que afectan a la rama de producción de tubos de gran diámetro. Sin embargo, la USITC rechazó el uso de la clasificación aduanera en tanto que pertinente para la segregación de los tubos de gran diámetro de otros productos tubulares soldados de sección circular. Suiza sostiene que la falta de todo análisis de la clasificación aduanera es contraria a la orientación proporcionada por el Órgano de Apelación en *CE - Amianto*, donde se aclaró que las clasificaciones aduaneras ofrecen importantes indicaciones para la determinación del producto similar, que deben tenerse en cuenta. La existencia de muchas clasificaciones distintas no es una excusa para no considerarlas en absoluto a efectos de la determinación del producto similar. Por el contrario, esto sugiere que los productos involucrados no son similares.[1323]

7.464 Los Estados Unidos afirman que Corea y Suiza sostienen erróneamente que la base fundamental para las definiciones del producto similar por parte de la USITC debería haber sido la clasificación arancelaria. Se centran en los productos que les interesan al aducir que las clasificaciones aduaneras hubieran permitido a la USITC segregar esos tipos de tubos soldados. Con arreglo a ese criterio, cabría aducir que la USITC habría tenido que definir productos similares separados para cada una de las 40 clasificaciones que utilizan el nivel de 10 dígitos, a pesar de la similitud de características físicas, usos, canales de comercialización y procesos de producción para el continuo de ciertos tubos soldados.[1324] El Órgano de Apelación ha afirmado que "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas, no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso *todos* los elementos de prueba pertinentes".[1325] Aunque los reclamantes aleguen otra cosa, la USITC consideró claramente todas las pruebas pertinentes para

[1319] *Joint Respondents' Prehearing Brief in Opposition to Import Relief for Welded Tubular Products Other than* artículos tubulares para campos petrolíferos (*Category* 20) (11 de septiembre de 2001), página 9.

[1320] *Joint Respondents' Prehearing Brief in Opposition to Import Relief for Welded Tubular Products Other than* artículos tubulares para campos petrolíferos (*Category* 20) (11 de septiembre de 2001), página 10.

[1321] *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan, Inv. Nº 731-TA-919 (Final), Publication* 3464 (noviembre de 2001).

[1322] *Joint Respondents' Prehearing Brief in Opposition to Import Relief for Welded Tubular Products Other than* artículos tubulares para campos petrolíferos (*Category* 20) (11 de septiembre de 2001), Prueba documental CC-78.

[1323] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 220-223.

[1324] Las dos clasificaciones aduaneras al nivel de 4 dígitos -7305 y 7306- para ciertos tubos soldados se utilizan también para tubos sin costuras, por lo que no proporcionan una línea divisoria clara.

[1325] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

definir el producto similar adecuado. Las clasificaciones arancelarias están relacionadas con el criterio de las propiedades/características físicas, que la USITC tuvo claramente en cuenta y constató que constituía un factor importante en sus definiciones del producto similar. En particular, la característica física de la costura soldada fue un factor importante en la definición por la USITC de ciertos tubos soldados como un solo producto similar. La USITC ejercitó sus facultades discrecionales para determinar qué factores eran los más pertinentes para examinar los elementos de hecho específicos de la presente investigación. La USITC constató claramente que las características físicas eran un factor útil, pero, dado el gran número de clasificaciones arancelarias, constató que éstas no eran útiles porque no permitían establecer líneas divisorias claras entre productos.[1326]

7.465 Suiza responde, sin embargo, que el hecho de que una metodología resulte engorrosa no puede utilizarse como argumento para no aplicarla. Si los Estados Unidos decidieron investigar un gran número de productos de acero, el hecho de que la investigación resulte muy amplia como consecuencia del gran número de productos distintos involucrados no es razón para no utilizar una determinada metodología. Esto es aún más evidente porque el criterio de la clasificación aduanera no es únicamente utilizado por la USITC, sino que constituye un criterio fundamental que según el Órgano de Apelación debe utilizarse. La alegación de que las clasificaciones arancelarias no eran útiles porque no permitían establecer líneas divisorias claras entre los productos[1327] no es correcta, porque la clasificación aduanera establece varias líneas divisorias, por ejemplo, entre productos utilizados para oleoductos o gasoductos y otros productos. Esa clasificación aduanera apoya la conclusión a la que se llega utilizando el criterio del uso final, es decir, que los productos utilizados para transportar petróleo o gas son distintos de otros productos tubulares. Las clasificaciones arancelarias del SA que figuran en el capítulo 73 diferencian los tubos soldados al nivel de 4 dígitos, e incluso más al nivel de 6 dígitos.[1328, 1329] Por consiguiente, queda claro que este producto (tubos soldados) no es un solo producto, sino que resulta también definido según el tamaño y/o el uso y, en consecuencia, los Estados Unidos deberían al menos haber seguido las claras líneas diferenciadoras establecidas por el SA.

7.466 Las Comunidades Europeas observan que los Estados Unidos no refutaron el argumento de Suiza y de Corea de que la base fundamental para distinguir los numerosos productos distintos reagrupados debería haber sido la clasificación arancelaria, alegando que el nivel de 10 dígitos contiene demasiadas partidas distintas.[1330] Como se observa en el capítulo 73 del SA[1331], las clasificaciones aduaneras internacionalmente acordadas al nivel de 4 y 6 dígitos separan los tubos soldados sobre la base de su tamaño y de su función.[1332] Esto corrobora una vez más que los productos agrupados como tubos soldados no son "similares o directamente competidores".[1333]

[1326] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 167-168.

[1327] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

[1328] Prueba documental CC-105 a.

[1329] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 58-60.

[1330] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 167.

[1331] Prueba documental CC-105.

[1332] Las Comunidades Europeas se refieren a los párrafos 73.05-73.06.

[1333] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 283-285.

Procesos de producción

7.467 Suiza sostiene que la USITC utilizó la integración vertical de la rama de producción y los procesos de producción comunes para agrupar los cinco productos distintos en una sola categoría. Más concretamente, Suiza sostiene que la USITC prestó "especial atención" al hecho de que "se compartían procesos e instalaciones de producción comunes", lo que "es un elemento fundamental para definir el ámbito de la rama de producción nacional con arreglo al artículo 201.[1334] Además, la USITC consideró que estaba obligada "a definir la similitud o la competencia directa en forma que refleje las realidades del mercado y que al mismo tiempo satisfaga la finalidad fundamental del artículo 201, la protección de los recursos productivos de los productores nacionales".[1335] Suiza insiste en que los Estados Unidos hicieron caso omiso de la orientación proporcionada en *Estados Unidos - Cordero* y se apoyaron una vez más en las "instalaciones productivas" y no en el "producto" mismo.[1336] Según Suiza, en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias es del todo irrelevante que exista o no una línea de producción continúa entre el insumo y el producto final ... fabricantes de esos productos, si no puede establecerse de otro modo que esos insumos son productos similares.[1337]

7.468 Suiza sostiene que la USITC explica que tradicionalmente establece la "similitud" sobre la base de las cinco características: las propiedades físicas del producto, su trato aduanero, su proceso de manufactura, sus usos y los canales de comercialización por lo que el producto se vende.[1338] Sin embargo, en este caso concreto, la USITC utilizó una metodología distinta, ya que "centró su análisis en esta investigación principalmente en el grado en que los productos en cuestión se producen en instalaciones de producción comunes y mediante procesos de producción similares".[1339, 1340] La USITC prestó "especial atención" "al hecho de que "se compartían procesos e instalaciones de producción comunes", lo que "es un elemento fundamental para definir el ámbito de la rama de producción nacional con arreglo al artículo 201".[1341] Además, la USITC estimó que estaba obligada a "a definir la similitud o la competencia directa en forma que refleje las realidades del mercado y que al mismo tiempo satisfaga la finalidad fundamental del artículo 201, la protección de los recursos productivos de los productores nacionales".[1342] Suiza insiste en que los Estados Unidos hicieron caso omiso de la orientación proporcionada en *Estados Unidos - Cordero* y se apoyaron una vez más en las "instalaciones productivas" y no en el "producto" mismo.[1343] Corea aduce además que los Estados Unidos no han reconocido que los artículos tubulares para campos petrolíferos son también fabricados

[1334] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30 y 151.

[1335] Informe de la USITC, volumen I, página 31.

[1336] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 66-69.

[1337] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 226-233.

[1338] Informe de la USITC, volumen I, página 30.

[1339] Informe de la USITC, volumen I, página 151.

[1340] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 54, 65.

[1341] Informe de la USITC, volumen I, páginas 30 y 151.

[1342] Informe de la USITC, volumen I, página 31.

[1343] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 66-69.

por los mismos productores que fabrican tubos corrientes[1344], pero que no son tubos corrientes más "similares" que los tubos de conducción. Los Estados Unidos tampoco explican en sus respuestas a las preguntas por qué las instalaciones de producción comunes eran un factor importante para tratar los tubos de gran diámetro como otros productos soldados pero no para tratar los artículos tubulares para campos petrolíferos como un solo producto similar a todos los demás tubos soldados fabricados en las mismas instalaciones de producción.[1345, 1346]

7.469 A juicio de los Estados Unidos, los reclamantes incurren en error al impugnar la consideración por la USITC de los procesos de producción para determinar el "producto similar" basándose en el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, el Órgano de Apelación reconoció en *Estados Unidos - Cordero* que cuando hay que determinar si dos artículos son productos separados "quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos".[1347]

7.470 Los Estados Unidos sostienen que las alegaciones concretas planteadas por Corea y Suiza con respecto a la definición del producto similar concerniente a ciertos tubos soldados se basan en su interpretación errónea de los factores que la USITC estaba "obligada" a considerar o "no podía" considerar al formular sus definiciones del producto similar.[1348] Los reclamantes no pueden identificar en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que regule los factores que pueden o no pueden tenerse en cuenta para determinar productos similares. En lugar de ello, afirman que la USITC estaba obligada a utilizar los cuatro factores sugeridos por el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera*. Esos factores, que se sugirieron para su uso en los ajustes fiscales en frontera, tenían una finalidad distinta, y el Órgano de Apelación ha reconocido que "ningún modo de juzgar será apropiado en todos los casos".[1349] Por tanto, la USITC no estaba obligada a tener en cuenta esos cuatro factores.[1350]

7.471 Corea reitera que los artículos tubulares para campos petrolíferos soldados son exactamente igual que otros tubos de la otra categoría de productos soldados que tiene una soldadura y son fabricados por los mismos productores. Los Estados Unidos no lo niegan. Esto es muy significativo, porque los elementos principales y fundamentales empleados por la USITC para tratar los tubos de gran diámetro como un solo producto similar a los tubos distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos son las instalaciones de producción comunes y la existencia de una

---

[1344] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 148 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se observa que entre cinco y ocho productores de "otros tubos soldados" también fabrican artículos tubulares para campos petrolíferos soldados, en contraste con sólo tres de los siete productores de tubos de gran diámetro que fabrican "otros tubos soldados"; respuestas de los Estados Unidos a preguntas de otras partes, párrafo 47, donde se hace referencia a "*muchos*" *productores* de tubos de gran diámetro que también fabrican otros productos soldados.

[1345] Respuestas de los Estados Unidos a preguntas de otras partes, párrafo 44.

[1346] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 75-76.

[1347] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55.

[1348] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 207-233.

[1349] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

[1350] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 159.

"soldadura".[1351] Por tanto, es evidente que esas característica no crean una "línea divisoria clara" entre artículos tubulares para campos petrolíferos, tubos de gran diámetro y otros tubos soldados. En lugar de ello los Estados Unidos afirman que la USITC se apoyó en las "operaciones de acabado" externas que a veces se efectúan después de que los artículos tubulares para campos petrolíferos se han producido para distinguir esos productos. Sin embargo, es evidente que en opinión de la USITC el aspecto crítico de esta distinción fue los atributos físicos conferidos por esta elaboración adicional y no el mero proceso (separado) en sí mismo.[1352, 1353]

Canales de comercialización

7.472 Suiza destaca que este factor es utilizado por la USITC aunque no se utiliza al aplicarse el criterio tradicional de la OMC concerniente a los productos similares. Sin embargo, aparentemente la USITC no aplica este factor, aunque reconoce que el canal de distribución de los diversos productos tubulares tiende a especializarse en función del mercado al que sirve. Algunos distribuidores se especializan en ciertas formas de tubos, otros en ciertos productos que se venden fundamentalmente a la industria de la construcción para uso en calefacción, ventilación y aire acondicionado y otros sistemas de tuberías que permiten el transporte de agua, vapor, petróleo, gas y productos químicos en estructuras comerciales y residenciales, incluidos los edificios de muchas plantas.[1354] En el caso de los tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos, la USITC indicó que si bien es más probable que se vendan directamente a los usuarios finales tubos de gran diámetro que tubos de pequeño diámetro, hay una superposición sustancial en los canales de distribución de todos los tubos soldados. La USITC indicó en su informe que los tubos especializados que requieren más tratamiento al calor o más pruebas se venden a menudo directamente a usuarios finales.[1355] Si los canales de comercialización fueran parte de la metodología utilizada para determinar la similitud, en el presente caso la debida aplicación de este criterio habría apoyado lo que se ha demostrado hasta el momento, a saber, que se agruparon indebidamente muchos productos distintos, por lo que no pudo realizarse un análisis adecuado de la similitud.[1356]

Otros factores

7.473 Corea aduce también que el agrupamiento por la USITC de tubos de gran diámetro y tubos corrientes contradice directamente sus constataciones de que los artículos tubulares para campos petrolíferos debían ser un producto similar separado del resto de la categoría tubular. La USITC citó concretamente como una de las bases para su determinación de que los artículos tubulares para campos petrolíferos son un producto similar separado de otros tubos el hecho de que los "artículos tubulares para campos petrolíferos y otros productos tubulares se venden en distintos mercados, y *la*

[1351] Informe de la USITC, volumen I, páginas 154-155.

[1352] También merece la pena destacar que la distinción que los Estados Unidos hacen entre "instalaciones de producción" y las "operaciones de acabado" es una distinción falsa. Los artículos tubulares para campos petrolíferos se producen antes de pasar a las operaciones de acabado. Informe de la USITC, volumen I, página 148.

[1353] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 82-83.

[1354] Informe de la USITC, volumen I, página 150.

[1355] Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-39.

[1356] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 64.

demanda obedece a distintos factores económicos".[1357] En particular, explicó la USITC, "la demanda de artículos tubulares para campos petrolíferos obedece principalmente al nivel de explotación de petróleo y gas, mientras que la demanda de otros productos obedece principalmente al nivel global de actividad de la economía en general, que no coinciden necesariamente y que de hecho pueden progresar en mutua oposición".[1358] Como la demanda de tubos de gran diámetro obedece de manera análoga a la actividad en el sector del petróleo y el gas, y no al nivel de actividad de la economía en general, también esos productos deberían haberse tratado como un producto similar separado en el análisis del daño y las medidas correctivas efectuado por la USITC. Como mínimo, la USITC debería haber tenido en cuenta las diferencias en las aplicaciones y los factores de demanda entre los tubos de gran diámetro y otros tubos soldados al determinar si los tubos de gran diámetro debían haberse segregado de los demás productos tubulares de acero al carbono.[1359]

iii) Definiciones propuestas por los reclamantes

7.474 Los Estados Unidos indican que tanto Corea como Suiza impugnan la definición de la USITC de ciertos tubos soldados como un solo producto similar, pero que cada reclamante hace propuestas distintas por lo que respecta a lo que deberían haber sido las definiciones adecuadas. Corea sostiene que este único producto similar debería haberse dividido en al menos dos productos similares, principalmente por diámetro, y Suiza sostiene que debería haberse dividido en al menos tres productos similares, principalmente por función.[1360]

7.475 Suiza responde que adujo que los tubos de precisión se habían agrupado indebidamente en la misma categoría de productos que los tubos soldados de gran diámetro para el transporte de vapor, agua, petróleo, gas y otros fluidos. Al formular ese argumento, Suiza en ningún momento propuso que la categoría de productos tubulares/tubos soldados se subdividiera en tres categorías. Suiza mencionó los tres distintos tubos como ejemplos, a fin de explicar las diferencias entre los productos agrupados en la categoría de productos tubulares soldados y demostrar que los Estados Unidos estaban agrupando productos que son tan distintos que no deberían haberse agrupado en un solo conjunto. Suiza opina que no le incumbe proponer cuál debe ser la categoría adecuada, y que el Grupo Especial no tiene por qué decidir cuál de los desgloses de categorías presentados en las comunicaciones de los reclamantes es el más adecuado.[1361]

7.476 Corea insiste en que no propugna una división del producto similar para los tubos soldados basada en el diámetro, como afirman incorrectamente los Estados Unidos.[1362] Esto es una caracterización oportunista pero inexacta del argumento relativo al producto similar formulado por Corea con respecto a los tubos soldados. Corea mantiene que los tubos de gran diámetro deberían haberse considerado como un producto similar separado de otros tubos soldados. La base para esa

[1357] Informe de la USITC, volumen I, página 154 (sin cursivas en el original).

[1358] Informe de la USITC, volumen I, página 154 (Prueba documental CC-6).

[1359] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 69-70.

[1360] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158.

[1361] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 46-47.

[1362] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 104.

distinción no es el tamaño del tubo sino más bien las características físicas diferenciadas y los distintos usos finales de los dos productos.[1363]

iv) Pertinencia de las definiciones del producto similar utilizadas en contextos antidumping y de derechos compensatorios

7.477 Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de los reclamantes[1364] no tienen en cuenta que las definiciones del producto similar en investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios, al igual que en las investigaciones sobre salvaguardias, dependen de los productos importados que son objeto de la investigación de que se trate, por lo que las definiciones han sido distintas.[1365] El punto de partida para el análisis del producto similar efectuado por la USITC es los productos importados identificados como objeto de investigación en la solicitud del Presidente. En el presente caso la USITC comenzó por los productos importados objeto de investigación, que incluían una gama de tubos soldados, y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los tubos de acero y los productos tubulares nacionales que correspondían a esos productos, utilizando factores bien establecidos. Por lo general, las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios tienen un punto de partida más restringido por lo que respecta al alcance de los productos importados objeto de investigación, por lo que a menudo el análisis requiere determinar si el producto similar nacional debe definirse con mayor amplitud que los productos importados objeto de investigación; es decir, se empieza por lo pequeño y después se determina si esto debe ampliarse, en lugar de empezarse por lo grande para después determinar dónde hay que dividir. Los reclamantes tampoco reconocen, como se indica más arriba, que las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios tienen una finalidad distinta de la de una investigación sobre salvaguardias.[1366] La USITC examinó y rechazó el argumento según el cual al formular su definición del producto similar en esta investigación sobre salvaguardias debería haber definido al menos dos productos similares: ciertos tubos soldados de gran diámetro (16 pulgadas o más) y otros tubos soldados. La USITC no abordó en ninguna de esas investigaciones antidumping la cuestión del alcance de productos importados objeto de investigación que incluían ambos tipos de tubos soldados, como hizo en esta investigación sobre salvaguardias, por lo que no decidió tratarlos como productos similares nacionales separados en una sola investigación. Antes bien, la USITC definió productos similares nacionales separados en dos investigaciones separadas; cada definición del producto similar correspondía al ámbito restringido de los productos importados objeto de investigación.[1367] La USITC no estudió si procedía ampliar el producto similar

[1363] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 69.

[1364] Véanse los párrafos 7.442 y 7.457 *supra*.

[1365] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 41-44.

[1366] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 161-162.

[1367] Contrariamente a lo alegado por Corea, "La USITC no trató los tubos de gran diámetro como un producto similar a los tubos corrientes" en *Certain Welded Non-Alloy Steel Pipe from China*, porque no estaban incluidos en el ámbito de la investigación en ese caso antidumping; por lo demás, ninguna de las partes en esa investigación planteó la cuestión de si los tubos de gran diámetro debían incluirse en el producto similar nacional, ni esa cuestión fue examinada por la USITC. *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, Indonesia, Malaysia, Romania, and South Africa, Investigation* N^{os} 731-TAA-943-947 (*Preliminary*), *USITC Publication* 3439, páginas 3-5 (julio de 2001) (Estados Unidos-28); *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, Investigation* N^{o} 731-TA-943 (Final), *USITC Publication* 3523, páginas 3-5 (julio de 2002) (CC-80); véase también *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan and Mexico, Inv.* N^{os} 731-TA-919-920 (*Preliminary*), *USITC Publication* 3400, páginas I-5-6 (marzo de 2001) (Estados Unidos-29); *Certain Welded*

para incluir otros tipos de tubos soldados que no correspondían a productos importados objeto de investigación en ninguno de esos casos antidumping. En la presente investigación, la USITC tuvo en cuenta argumentos en el sentido de que debía constatar que los tubos de gran diámetro (16 pulgadas o más de diámetro exterior) eran un producto similar separado de otros tubos soldados.[1368] Las pruebas demostraron que si bien los tubos soldados de gran diámetro generalmente se fabrican en instalaciones diseñadas para producir tubos grandes, esas instalaciones también pueden producir otros tipos de tubos de gran diámetro, como tubos para transporte de agua, tablestacas y piezas estructurales.[1369] Parte importante de los tubos soldados de gran diámetro se fabrica mediante el proceso FRE [1370], que es el utilizado para fabricar prácticamente todos los tipos de ciertos tubos soldados.[1371] Además, muchas de las empresas que producen tubos soldados de gran diámetro también producen otros tubos soldados de diámetro exterior menor a las 16 pulgadas. Los tubos soldados de diámetro grande y pequeño también tienen características físicas comunes, en particular una costura soldada que afecta a sus usos comparados con los de otros productos tubulares, como los tubos sin costuras. Sobre la base de esas pruebas, la USITC constató que los tubos soldados grandes y pequeños eran parte de un continuo de ciertos tubos soldados, y no vio razón alguna para definir los tubos de gran diámetro por separado de otros tubos soldados.[1372]

d) FFTJ

7.478 A juicio de las Comunidades Europeas, la USITC no demostró que las bridas importadas eran similares a los accesorios producidos a nivel nacional, aunque reconoció expresamente la heterogeneidad de las bridas, accesorios y juntas de herramientas, y que "esta categoría contiene una mezcla de *productos*".[1373]

7.479 Los Estados Unidos sostienen que ni las Comunidades Europeas ni ningún otro reclamante aporta al Grupo Especial nuevos argumentos sobre esta definición del producto similar.[1374]

Large Diameter Line Pipe from Japan, Inv. Nº 731-TA-919 (Final), *USITC Publication* 3464 (noviembre de 2001) (CC-81).

[1368] *Prehearing Brief of European Steel Tube Association* (12 de septiembre de 2001), páginas 3-6 (Estados Unidos-30).

[1369] Informe de la USITC, página 154, donde se cita *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan and Mexico, USITC Publication* 3400, páginas I-5-6 (marzo de 2001) (Estados Unidos-29).

[1370] En 2000, un 45,6 por ciento de los tubos soldados de gran diámetro nacionales se produjo mediante el proceso FRE, en comparación con un 54,5 por ciento producido mediante el proceso SAW. *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Japan and Mexico, USITC Publication* 3400, cuadro 1-2, página I-14 (marzo de 2001) (Estados Unidos-29). Normalmente los tubos FRE se producen en tamaños de 2 3/8 de pulgada hasta 24 pulgadas de diámetro exterior. *Ibid*., I-5.

[1371] *Certain Pipe and Tube from Argentina, Brazil, Canada, India, Korea, Mexico, Singapote, Taiwan, Thailand, Turkey and Venezuela, Invs. Nos 701-TA-253 (Review) y 731-TA-132, 252, 271, 273, 276, 277, 296, 409, 410, 532-534, 536 y 537 (Revew), USITC Publication* 3316, página CIRC-1-19 (julio de 2000) (Estados Unidos-31).

[1372] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 163-166.

[1373] Informe de la USITC, volumen I, páginas 175 y 179.

[1374] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114, nota 139.

7.480 Las Comunidades Europeas sostienen además que la USITC no ha cumplido lo que es su obligación fundamental con arreglo a la normativa de la OMC y al objetivo que ella misma estableció: comparar los productos nacionales con los importados y determinar si son similares de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En lugar de ello, la USITC sólo trata de explicar por qué agrupa en un solo conjunto distintos productos nacionales que "consisten en alrededor de una tercera parte de bridas, una tercera parte de accesorios para soldar tubos a tope, y una tercera parte de otros productos".[1375] Sin embargo, no establece que todos los elementos que agrupa son similares a los productos importados. Incluso en su intento irrelevante de justificar el agrupamiento de un conjunto heterogéneo de productos nacionales, la USITC aplicó indebidamente los criterios que ella misma había establecido. En primer lugar, ni siquiera tuvo en cuenta las concesiones y clasificaciones arancelarias. Sin embargo, los accesorios y las bridas están sujetos a un trato aduanero distinto incluso al nivel de 6 dígitos, y son objeto de distintas concesiones. En segundo lugar, las distintas clasificaciones reflejan diferencias bien conocidas de propiedades físicas de los accesorios y las bridas, que la USITC tampoco mencionó. Como ilustran las dos fotografías adjuntas como Prueba documental CC-104, los accesorios se fabrican con tubos que se cortan y a los que se da forma.[1376] No tienen agujeros, y las bridas sí los tienen. Esos agujeros son necesarios para desmontar las bridas. Esto lleva directamente al tercer punto, los distintos *usos* de ambos productos. La USITC se apoyó básicamente en un argumento de "uso común" alegando que "todos los accesorios, bridas y juntas de herramientas se utilizan para unir o cerrar tubos". Sin embargo, esta afirmación de carácter muy general no tiene en cuenta los distintos usos finales de los accesorios y las bridas. La propia USITC reconoció que las bridas se utilizan para unir tubos en conexiones no permanentes, y están destinadas a facilitar el desmontaje de secciones de tubo.[1377] En contraste, los accesorios para soldar tubos a tope se utilizan para crear una junta permanente.[1378] Debido a sus distintas propiedades técnicas (las bridas tienen agujeros y los accesorios no los tienen), los accesorios y las bridas ni siquiera son sustituibles. Por último, aunque la USITC estuviera facultada para basarse en los procesos de producción comunes (*quod non*), incluso los procesos de producción de las bridas y los accesorios no hacen más que confirmar las distinciones entre esos productos. La propia USITC tuvo que reconocer que las bridas se producen forjando palanquillas de acero al carbono. En contraste, los accesorios se fabrican a partir de tubos que se cortan y a los que se da forma.[1379] La alegación de la USITC de que esos procesos son similares porque normalmente incorporan "tratamiento al calor, trabajo a máquina, biselado y lavado"[1380] lleva a plantearse por qué entonces no se incluyeron también cuchillos y tenedores en la mezcla de productos.[1381]

7.481 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no tratan de refutar las alegaciones específicas de las Comunidades en el sentido de que el agrupamiento de FFTJ no estaba

[1375] Informe de la USITC, volumen I, páginas 156 y 157.

[1376] Informe de la USITC, volumen I, página 148.

[1377] Informe de la USITC, volumen I, página 150.

[1378] Informe de la USITC, volumen I, página 150.

[1379] Informe de la USITC, volumen I, página 148.

[1380] Informe de la USITC, volumen I, página 157.

[1381] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 146 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

justificado.[1382] La determinación de la USITC es una conclusión a la que se llega antes del razonamiento (y que el subsiguiente razonamiento no respalda) en el sentido de que "hay cuatro ramas de producción nacional que producen artículos como los artículos correspondientes objeto de investigación dentro de la categoría de productos tubulares … (accesorios, bridas y juntas de herramientas)".[1383] La segunda referencia hecha por la USITC contradice después directamente esa alegación al afirmar que "los compradores de accesorios y bridas comunicaron que los accesorios y bridas importados y los producidos en el país con el mismo grado y especificaciones se utilizan en las mismas aplicaciones"[1384], lo que confirma el reconocimiento, ya expresado por la USITC en otra parte, de que esto constituye una mezcla heterogénea de productos.[1385] Los Estados Unidos también reconocen que hay incluso mercados separados para los accesorios y las bridas.[1386, 1387]

7.482 Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos no respondieron a la alegación específica de que los productos agrupados como "FFTJ" ni siquiera eran "similares" entre sí. Por tanto, debe constatarse que todas las determinaciones basadas en esos productos "FFTJ" importados y en la rama de producción nacional que fabrica "FFTJ" son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[1388]

F. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

1. Introducción

7.483 El Brasil y el Japón aducen que los Estados Unidos no demostraron que se cumplía la condición *sine qua non* del aumento de las importaciones establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el apartado a) del artículo XIX del GATT de 1994.[1389] De manera análoga, China y Suiza estiman que no se cumplía la condición del aumento de las importaciones.[1390] Corea afirma que el análisis del aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño y laminados planos efectuado por la USITC no era compatible

[1382] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114, en el que no se responde a las alegaciones específicas contenidas en la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 218, 230; y respuesta de las Comunidades Europeas a la pregunta 146 del Grupo Especial.

[1383] USITC Report, volumen I, página 147.

[1384] USITC Report, volumen I, página 175.

[1385] Véanse las referencias en la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 218 y 230.

[1386] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 149 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1387] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 286.

[1388] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 286; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1389] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 175.

[1390] Primera comunicación escrita de China, párrafo 210; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 244; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 250; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 81.

con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni con el artículo XIX del GATT de 1994.[1391] Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos han infringido la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que no se imponga una medida de salvaguardia si no ha habido un aumento de las importaciones.[1392]

7.484 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han demostrado que "las importaciones" de los productos de acero abarcados por sus medidas de salvaguardia hayan "aumentado en tal cantidad", como exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC aplicó una metodología que claramente pasa por alto las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como ha sido aclarado por el Órgano de Apelación. La USITC ha cometido esencialmente tres errores metodológicos que vician y hacen incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias todas sus conclusiones sobre la existencia de un aumento de las importaciones en el caso de cada uno de los productos. A saber, la USITC i) no considera las tendencias intermedias a la baja, en particular en el extremo sensible de la investigación, tal como se refleja en los datos disponibles más recientes correspondientes a 2001; ii) en general no calcula ni considera las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación; y iii) sólo se propone constatar un "simple aumento", sin considerar ni establecer mediante una explicación razonada y adecuada si ese aumento fue suficientemente reciente, súbito, agudo e importante. En consecuencia, las Comunidades Europeas estiman que los Estados Unidos no han demostrado que las importaciones de los productos de acero abarcadas por sus medidas de salvaguardia "han aumento en tal cantidad... que causan o amenazan causar un daño grave" a su rama de producción nacional, como requiere el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1393]

7.485 A juicio del Japón, tal vez la deficiencia más evidente de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos es que se impusieron a pesar de que el volumen de las importaciones de acero estaba disminuyendo. Las importaciones de todos los productos de acero laminado plano objeto de investigación (tanto agrupados como separados, e incluidos los productos de acero fundido con estaño) han diminuido desde 1998 o 1999, dependiendo del producto, no sólo en términos absolutos sino también como porcentaje de la producción nacional. Esa disminución es aún más pronunciada por lo que respecta a las importaciones de acero procedentes de países efectivamente sujetos a las medidas de salvaguardia. Como el Gobierno de los Estados Unidos no demostró que se había producido un aumento "reciente", "súbito", "agudo" e "importante" del volumen de las importaciones de esos productos, las medidas de salvaguardia aplicadas a los productos laminados planos -agrupados o separados- son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Lo mismo cabe decir con respecto a otros productos sujetos a las medidas correctivas.[1394]

7.486 En respuesta, los Estados Unidos afirman que se cumplía la condición del "aumento de las importaciones" establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

[1391] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 71.

[1392] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.93.

[1393] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 282-290; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 142-147.

[1394] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 176.

2. La norma jurídica

a) Aumento reciente

7.487 Las Comunidades Europeas sostienen que sólo puede adoptarse una medida de salvaguardia si hay un aumento extraordinario de las importaciones ("en tal cantidad … y en condiciones tales"). Además, sólo puede adoptarse una medida de salvaguardia si las importaciones del producto "siguen aumentando".[1395]

7.488 Las Comunidades Europeas, Japón, Corea, Suiza y Noruega destacan que, como aclaró el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*[1396], el uso del presente en la expresión inglesa "*is being imported*" que se hace en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que las autoridades competentes deben demostrar que se ha producido un aumento agudo e importante de las importaciones que ha persistido hasta un pasado muy reciente.[1397] Al interpretar ese requisito, los grupos especiales de la OMC se han centrado en el período que abarca del último año a los tres últimos años.[1398] Noruega y Suiza añaden que si se permitiera a un Miembro de la OMC tomar una decisión sobre si deben adoptarse medidas de salvaguardia haciendo caso omiso de los datos relativos al pasado más reciente disponibles se pasaría por alto la naturaleza extraordinaria de las medidas de salvaguardia, que debe tenerse en cuenta al "interpretar los requisitos previos para adoptar tales medidas".[1399] De manera análoga, el Brasil y el Japón aducen que el uso del presente en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias -"such product *is being imported*" (sin cursivas en el original) (en la versión española "las importaciones de ese producto … han aumentado")- indica que el aumento del volumen de las importaciones debe darse en el presente, es decir, en las fechas de la investigación sobre salvaguardias, y no en el pasado.[1400]

7.489 Los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cuál debe ser la duración del período de investigación en una investigación sobre salvaguardias, o si ese período debe segmentarse, y en qué forma, a efectos del análisis.[1401]

[1395] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 143.

[1396] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1397] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 271; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 184-185; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 71; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 256; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 87; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 238.

[1398] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.160 y 8.162; informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.32 y 8.33; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.204.

[1399] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 256; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 246.

[1400] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 121; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 180.

[1401] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174.

7.490 Por lo que respecta a cuan "reciente" ha de ser el aumento de las importaciones, los Estados Unidos aducen que la aseveración del Órgano de Apelación de que el período de investigación debe ser el pasado reciente tiene que interpretarse a la luz de otras constataciones. En el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero* se aclaró que las autoridades competentes, al realizar su evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, no pueden basarse exclusivamente en los datos correspondientes al pasado más reciente, y tienen que evaluar esos datos en el contexto de los datos correspondientes a todo el período de investigación.[1402] El asunto *Estados Unidos - Cordero* se centraba en una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, que por definición está orientada hacia el futuro, y se consideró que 21 meses era un período de investigación demasiado corto. En consecuencia, cabe suponer que el Órgano de Apelación aceptaría un período de investigación considerablemente más largo para una determinación de la existencia de daño grave. Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes también tratan de restar importancia al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos*[1403], donde se afirma que no es preciso constatar que las importaciones siguen aumentando en el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad competente, o hasta el final mismo del período de investigación.[1404] Si el Acuerdo sobre Salvaguardias impidiera la aplicación de una medida de salvaguardia siempre que se produzca una disminución de las importaciones, por pequeña que sea, después de un aumento, los Miembros tendrían que iniciar los procedimientos de salvaguardia inmediatamente después de detectar un aumento de las importaciones. Esta probabilidad crearía un incentivo importante para no esperar a ver si la rama de producción nacional puede hacer frente al problema por sí sola.[1405]

7.491 En respuesta, China sostiene que los Estados Unidos están tratando de crear confusión entre la obligación, por un lado, de prestar atención específica a las importaciones más recientes y, por el otro, la obligación de tener en cuenta las tendencias de las importaciones en lugar de hacer una comparación entre puntos extremos.[1406] El Japón, Corea, China, Nueva Zelandia y el Brasil sostienen que la alegación basada en *Estados Unidos - Cordero* es engañosa. En aquel caso, el Órgano de Apelación no estaba examinando el aumento de las importaciones, sino el período adecuado para evaluar el estado de la rama de producción nacional en relación con una amenaza de daño grave.[1407, 1408]

[1402] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 137.

[1403] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

[1404] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 182-190.

[1405] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 40 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 82.

[1406] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 92.

[1407] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 137-138.

[1408] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 84; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 96; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 96; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.63; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 172.

7.492 Los Estados Unidos responden que los reclamantes hacen una distinción artificial. Los datos sobre importación son parte de los datos globales que las autoridades competentes deben evaluar. Si la cuestión del marco cronológico de la evaluación de los datos no englobara los datos sobre importación, el Órgano de Apelación no habría hecho referencia en *Estados Unidos - Cordero* a su examen del aumento de las importaciones en *Argentina - Calzado (CE)*.[1409, 1410]

7.493 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil aducen asimismo que en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial examinó una disminución ligera y breve del nivel absoluto de las importaciones al final mismo del período de investigación, y que esas importaciones se mantuvieron a niveles muy altos y siguieron aumentando en términos relativos.[1411, 1412] Por tanto, *Estados Unidos - Tubos* no menoscaba en modo alguno la interpretación que el Órgano de Apelación hace del marco cronológico del aumento de las importaciones -es decir, que debe ser reciente. Lo que en *Estados Unidos - Tubos* se afirma es que, a efectos de determinar el aumento de las importaciones, una disminución modesta y corta de las importaciones al final del período de investigación, que comenzó en el último semestre de un período de cinco años y medio, no excluye una constatación de que las importaciones siguen aumentando "en tal cantidad" si esta constatación está basada en un análisis explícito de las tendencias intermedias decrecientes y respaldada por una explicación razonada y adecuada.[1413] Esto no significa, como los Estados Unidos sugieren, que cualquier aumento de las importaciones en cualquier momento del período de investigación, con independencia de su distancia en el tiempo y aunque vaya seguido de una disminución significativa y continuada, la condición del requisito del aumento de las importaciones.[1414] El aumento de las importaciones tuvo lugar no menos de 30 meses antes de la fecha en que los Estados Unidos iniciaron su investigación sobre salvaguardias, algo que difícilmente podría considerarse "inmediatamente después de detectarse un aumento de las importaciones".[1415]

b) Evaluación de las tendencias

7.494 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y China señalan además que el Órgano de Apelación también ha aclarado que existe una obligación de evaluar las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación, en lugar de comparar únicamente los extremos. Cuando las importaciones han disminuido "continua y significativamente", las importaciones de un producto ya no están aumentando "en tal cantidad", y la finalidad de la medida de

[1409] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138, nota 88.

[1410] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 104.

[1411] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.210 y 7.213.

[1412] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 245; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 88.

[1413] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 175-180; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.64.

[1414] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 85; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 48-50.

[1415] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 60.

salvaguardia correctiva para hacer frente a una situación urgente no se cumple.[1416, 1417] Noruega y Suiza sostienen, en suma, que el aumento de las importaciones debe ser evidente tanto "en una comparación entre extremos del período como en un análisis de las tendencias intermedias durante ese período".[1418, 1419]

7.495 Según los Estados Unidos, los reclamantes también interpretan incorrectamente la constatación del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* por lo que respecta a las tendencias de importación durante el período de investigación. El Órgano de Apelación abordó las tendencias con objeto de demostrar que el examen de únicamente los extremos del período era insuficiente, y que debía realizarse un examen de los puntos intermedios. El Órgano de Apelación no afirmó que una comparación de los extremos de un período de investigación es totalmente irrelevante o inadmisible. Los Estados Unidos señalan también que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige una evaluación del "ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones" y, por consiguiente, las tendencias no prevalecen sobre la cuantía de las importaciones. Tampoco afirmó que las tendencias deben mostrar un aumento constante de las importaciones o un aumento que dure durante todo el período de investigación.[1420]

7.496 El Japón responde que es necesario examinar la naturaleza, alcance y magnitud de las tendencias relativas de las importaciones a lo largo del período de investigación comparándolas con las importaciones recientes. Esto es análogo a lo destacado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* con respecto al daño grave: que el verdadero significado de las tendencias a corto plazo en un punto del período de investigación "sólo puede ponerse de manifiesto cuando esas tendencias a corto plazo se evalúan a la luz de las tendencias a largo plazo de los datos correspondientes a todo el período objeto de investigación".[1421] El Japón y Nueva Zelandia sostienen que lo importante es tener en cuenta las tendencias en su contexto, en comparación con tendencias a más largo plazo. Un análisis de esa naturaleza es independiente de la cuestión del nexo causal, que concierne al "efecto" del aumento.[1422]

7.497 Con respecto a la importancia relativa de las tendencias y de las importaciones recientes, las Comunidades Europeas aducen que las importaciones más recientes son parte de una tendencia global. Sin embargo, como ha aclarado el Órgano de Apelación, las determinaciones relacionadas con el requisito del aumento de las importaciones establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo

---

[1416] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.162, confirmado en el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

[1417] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 272-274; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 186; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 72; Primera comunicación escrita de China, párrafos 88-89.

[1418] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.157.

[1419] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 246; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 89; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 239.

[1420] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 178-180.

[1421] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138.

[1422] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 91; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.61-3.62.

sobre Salvaguardias deben centrarse en las tendencias de importación más recientes. Las tendencias globales a lo largo de un período más prolongado son especialmente importantes para determinar si la primera parte del análisis del aumento de las importaciones, es decir, si éstas han aumentado "en tal cantidad", se satisface. La jurisprudencia del GATT y la OMC requiere una desarrollo anormal de las importaciones del producto en cuestión[1423], o, en palabras del Órgano de Apelación, un aumento de las importaciones que sea "imprevisto" o "inesperado" o "súbito, agudo e importante".[1424] Como aducen las Comunidades Europeas, para establecer tal cosa las autoridades competentes están obligadas: i) a identificar el ritmo y la cuantía de las importaciones a lo largo de un período más largo y ii) a comparar la evolución reciente con la evolución anterior de las importaciones y demostrar que se ha producido un aumento anormal. La USITC no tuvo en cuenta esas cuestiones esenciales, y se contentó con "cualquier aumento" de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que el Órgano de Apelación ya ha rechazado expresamente esa posición en *Argentina - Calzado (CE).*[1425] Las importaciones recientes son decisivas para establecer que las importaciones de un producto siguen aumentando "en tal cantidad". El informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos* no contradice la obligación inequívoca, aclarada por el Órgano de Apelación, de tener en cuenta cualquier tendencia intermedia, y en particular los extremos sensibles de una investigación. La USITC ni siquiera hizo lo que requirió el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*, es decir, establecer, con respecto a todos los productos y mediante una explicación razonada y adecuada, que las importaciones como mínimo se han mantenido a niveles reciente, aguda y súbitamente superiores. En lugar de ello, los Estados Unidos invocaron un pasaje del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)* en el que supuestamente se rechazaba el argumento de las Comunidades Europeas de que solamente "una tendencia bruscamente creciente de las importaciones al término del período de investigación puede satisfacer ese requisito", y se añadía que podía tener lugar una baja temporal que, sin embargo, no invalidara una constatación de aumento de las importaciones.[1426] Según las Comunidades Europeas, la primera referencia es irrelevante, porque los Estados Unidos, lejos de establecer que las importaciones siguieron aumentando en el período intermedio de 2001 ni siquiera han demostrado que las importaciones se mantuvieron a niveles marcadamente superiores a pesar de que los datos más recientes correspondientes al período intermedio de 2001 confirmaron una disminución regular y significativa. Aunque una disminución temporal e insignificante no excluye necesariamente una constatación de que las importaciones de un producto están aumentando, una tendencia decreciente durante más de seis meses requiere una explicación del por qué esa tendencia sólo se considera temporal e insignificante. La USITC no la dio con respecto a ninguno de los productos. Esto llama especialmente la atención porque estaban en vigor muchas de las órdenes antidumping y sobre derechos compensatorios aplicables a esos productos, lo que hacía que esas tendencias fueran predecibles.[1427, 1428]

[1423] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 4.

[1424] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado CE*, párrafo 131.

[1425] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado CE*, párrafo 131.

[1426] Segunda declaración pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 37, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.165.

[1427] USITC Report, volumen II, cuadro OVERVIEW-3.

[1428] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.498 El Japón sostiene que hay tanto un elemento temporal como un elemento comparativo integrados en la condición del "aumento de las importaciones". Tal como fue interpretado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, el elemento temporal requiere que el aumento de las importaciones sea "súbito y reciente".[1429] El elemento comparativo requiere una comparación "entre las tendencias de importación recientes … y las tendencias de importación durante todo el período de investigación".[1430] A ello se debe que el Órgano de Apelación destacara que las autoridades deben examinar las importaciones recientes y las que han tenido lugar a lo largo de todo el período de investigación.[1431] China sostiene que, por un lado, sólo el examen de las tendencias permite determinar si la evolución de las importaciones satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En ese sentido, la obligación de tener en cuenta las tendencias es de naturaleza metodológica. Por otro lado, entre las distintas tendencias, debe prestarse atención concreta a las más recientes a fin de determinar si revelan que el aumento de las importaciones ha sido reciente. En ese sentido, la obligación de tener en cuenta las importaciones recientes es más bien de naturaleza carácter cualitativa.[1432] Noruega afirma que la tendencia que confirma que realmente hay un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones, de la magnitud requerida por el Acuerdo sobre Salvaguardias, debe mantenerse hasta el pasado más reciente. Cuando en el pasado reciente las importaciones tienden a disminuir, ya no se dan las condiciones para imponer una medida de salvaguardia. Por tanto, la existencia de una tendencia confirmatoria en el pasado más reciente tiene la mayor importancia.[1433] Nueva Zelandia sostiene que en *Argentina - Calzado (CE)* se reconoce que tanto las tendencias como las importaciones recientes son importantes, y se afirma que una mera comparación entre extremos no es suficiente.[1434] En el presente caso, la condición de un aumento "reciente" de las importaciones no se satisfizo, porque en el período más reciente (el intermedio de 2001) las importaciones en realidad disminuyeron un 40 por ciento. Además, esto fue simplemente una aceleración de la tendencia decreciente de las importaciones desde 1998.[1435]

7.499 Corea aduce que la atención debe centrarse principalmente en las importaciones recientes. En *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación afirmó que "es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones".[1436] Afirmó asimismo que "el período de investigación debe *ser* el pasado reciente".[1437] Las tendencias son pertinentes por lo que respecta a la relación entre el aumento de las importaciones, por un lado, y

[1429] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1430] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 82.

[1431] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1432] Respuesta escrita de China a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1433] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1434] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

[1435] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1436] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1437] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, nota 130.

el nexo causal, por otro, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos se apoyan en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, afirmando que éste rechazó el argumento de las CE de que las importaciones tenían que estar aumentando acusadamente al final del período. Sin embargo, los Estados Unidos se están refiriendo al análisis del aumento de las importaciones efectuado por el Grupo Especial en *Argentina - Calzado (CE)*, con respecto al cual el Órgano de Apelación comentó concretamente que "la interpretación que hace el Grupo Especial de ese requisito [el aumento de las importaciones] es más bien insuficiente".[1438, 1439]

7.500 Corea señala asimismo que los Estados Unidos se apoyan mucho en el análisis de la condición del aumento de las importaciones efectuado por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*.[1440] Corea está fundamentalmente en desacuerdo con el análisis del Grupo Especial en aquel caso. Sostiene que es importante recordar que en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial interpreta una modificación fundamental de la conclusión del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*. En aquel caso, el Grupo Especial concluyó que el hecho de que el Órgano de Apelación se apoyara en las palabras "*is being imported*" tiene que considerarse a la luz del resto de la frase, que se refiere a "*increased*" (en contraste con "*increasing*") por lo que respecta a las importaciones (es decir, "*in such increased quantities*") [la versión española dice así "que las importaciones… han aumentado en tal cantidad"]. A juicio del Grupo Especial, esto "apoyaba" una interpretación en el sentido de que las importaciones podían haber aumentado en el pasado reciente, y no en el "presente", siempre que se mantuvieran a niveles altos. En primer lugar, Corea no está de acuerdo en que la frase "i*s being imported*" puede significar algo que no sea que el aumento tiene que darse en el presente. Después de todo, el Órgano de Apelación constató concretamente que "es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las *tendencias* … durante cualquier otro período de varios años" (sin cursivas en el original). La conclusión del Órgano de Apelación de que el aumento también tenía que ser súbito, agudo e importante respalda esta interpretación, ya que esos términos están en consonancia con el carácter de urgencia de las salvaguardias. Corea tampoco cree que la utilización del *adjetivo* "*increased*", que claramente modifica "*imports*" y denota una mayor cantidad, modifica de algún modo el tiempo verbal presente "*is being imported*". Por último, esa interpretación no aclara a qué se refiere el adjetivo "*increased*" (¿en relación con qué período de tiempo?), en contraste con la resolución del Órgano de Apelación que sí aclara que el aumento tiene que ser reciente (es decir, el "tiempo presente") y no pasado. También es significativo que en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial afirme que el carácter temporal de la disminución fue un factor en su análisis de las importaciones en aquel caso, ya que un cambio temporal en el comportamiento de las importaciones puede no ser suficiente para invertir una tendencia global.[1441] Sin embargo, en el presente caso había pruebas contundentes de que esas disminuciones de las importaciones no eran temporales, porque eran resultado directo de los márgenes de derechos antidumping y compensatorios aplicados a altos niveles a los productos laminados en caliente.[1442] De hecho, la disminución durante seis meses de las

[1438] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1439] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1440] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 92.

[1441] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, nota 182 (en el párrafo 7.210).

[1442] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 81, 89-93; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 120.

importaciones en el período intermedio en el caso de los tubos contrasta con la disminución durante dos años y medio de las importaciones de productos laminados planos en el presente caso. Un comentario final sobre el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Tubos*. Ese grupo citó como antecedentes el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero*. Sin embargo, en aquel caso el Órgano de Apelación estaba examinando una cuestión distinta: la importancia relativa de los datos sobre amenazas a la rama de producción nacional a lo largo del período. En aquel caso, el Órgano de Apelación concluyó debidamente que, dado el carácter extraordinario de una medida de salvaguardia, los Estados Unidos debían tener en cuenta los datos correspondientes a cualquier parte del período que pusieran en entredicho si los datos realmente demostraban la existencia de una amenaza de daño grave.[1443] Corea sostiene que esa constatación no es en absoluto incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* de que la condición del aumento de las importaciones debe darse en el presente. Corea aduce que la táctica de los Estados Unidos consiste en tratar de restar importancia a *Argentina - Calzado (CE)*, pero que esa decisión es compatible con todas y cada una de las ulteriores decisiones del Órgano de Apelación relativas al Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido *Estados Unidos - Cordero*. En todos los casos el Órgano de Apelación ha interpretado estrictamente la disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias a la luz del carácter extraordinario de esas medidas. Es fundamental que exista un aumento de las importaciones, y que éstas sigan aumentando, o de lo contrario las medidas de urgencia ya no están justificadas.[1444, 1445]

7.501 Por último, y en lo tocante a las tendencias y las importaciones recientes, Corea estima que los Estados Unidos dan por sentado que para los reclamantes la existencia de una condición independiente de aumento de las importaciones excluye la consideración de la relación entre el aumento de las importaciones y el nexo causal y el daño grave. Corea sostiene que esto no es así, y que de hecho los reclamantes no han alegado tal cosa. El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere tanto un análisis cuantitativo y un análisis cualitativo separados del aumento de las importaciones como, si éstas han aumentado, un análisis de la relación entre dicho aumento y el nexo causal y el daño grave. Los Estados Unidos afirman que no es posible o razonable analizar el aumento de las importaciones por separado y aparte del nexo causal.[1446] Corea aduce que a ello se oponen el texto del párrafo 1 del artículo 2 y los precedentes del Órgano de Apelación: de hecho, un análisis de los conceptos "reciente", "súbito" y "lo bastante importante" explica el contexto, el alcance y la naturaleza del aumento. En *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación no constató un aumento de las importaciones y se preguntó por qué el Grupo Especial se había molestado en analizar el nexo causal.[1447]

7.502 El Brasil no afirma categóricamente que en un análisis del aumento de las importaciones las tendencias son más importantes que las importaciones recientes, o viceversa. Sostiene que las tendencias son sin duda importantes, porque el párrafo 1 del artículo 2 especifica que las importaciones tienen que estar aumentando para que puedan imponerse medidas de salvaguardia, y el

[1443] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 136-138.

[1444] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1445] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1446] Segunda declaración pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 38.

[1447] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

que las importaciones aumenten o no depende de la tendencia de las importaciones. Las tendencias son también importantes porque ofrecen un contexto para determinar si el aumento de las importaciones es súbito, agudo e importante. Es difícil, por ejemplo, ver en qué modo un aumento uniforme y gradual de las importaciones a lo largo de un período de investigación de 66 meses podría ser súbito o agudo, aunque podría ser importante. Por tanto, el aumento debe analizarse en el contexto de las tendencias a lo largo del período de investigación. Al mismo tiempo, las importaciones recientes son por necesidad importantes, habida cuenta de que el párrafo 1 del artículo 2 hace referencia al aumento de las importaciones en presente ("*is being imported*" en la versión inglesa). Como es natural, las importaciones recientes también deben considerarse en un contexto más amplio. Por tanto, en *Estados Unidos - Tubos* una breve disminución del nivel absoluto de las importaciones al final del período de investigación no era importante en el contexto más amplio, porque las importaciones se mantenían a niveles altos, e incluso en el período más reciente seguían aumentando en relación con la producción nacional.[1448] Aparentemente, la importancia del período más reciente también dependería de la longitud de ese período (tres meses, seis meses, un año) y de si revelaba una continuación de una tendencia o una inversión de una tendencia, y en este último caso, hasta qué punto esta última era decisiva. En otras palabras, la importancia del período más reciente puede depender de las circunstancias específicas del período en cuestión y del contexto.[1449]

7.503 Los Estados Unidos sostienen que la insistencia de los reclamantes en la importancia de los datos recientes, hasta el punto de excluir el análisis de las tendencias, está desencaminada y pasa por alto un número significativo de análisis de los grupos especiales y del Órgano de Apelación que indican que es preciso tener presente tanto las tendencias como las importaciones recientes. Según los Estados Unidos, en *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación constató que "es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años".[1450] En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación citó el pasaje de *Argentina - Calzado (CE)*, pero seguidamente constató que "aunque los datos correspondientes al pasado más reciente tienen una importancia especial, las autoridades competentes no deben examinar esos datos aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación … al llevar a cabo su evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes no pueden basarse exclusivamente en los datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación".[1451] Por último, en *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial constató que "esas mismas consideraciones son aplicables cuando se trata de establecer qué parte del período de investigación es la más importante para determinar el aumento de las importaciones".[1452] Ambos informes respaldan la idea de que una autoridad competente debe tener en cuenta tanto las tendencias a lo largo del período de investigación como las importaciones recientes. En *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial rechazó después la alegación de Corea de que la constatación de aumento de las importaciones formulada por la USITC era

[1448] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 49-50.

[1449] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1450] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[1451] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138.

[1452] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.208.

incompatible con el párrafo 1 del artículo 2.[1453] La USITC realizó en sus determinaciones sobre el acero exactamente el mismo análisis que en su determinación sobre los tubos, es decir, tuvo en cuenta tanto las tendencias como las importaciones recientes.[1454, 1455]

c) Ritmo y cuantía del aumento

7.504 El Brasil y el Japón alegan que en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 las autoridades competentes están obligadas a evaluar "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones … en términos absolutos y relativos". Para que sea significativa, esta disposición requiere necesariamente que las importaciones aumenten a un ritmo positivo -es decir, que se aceleren.[1456] Si el ritmo de aumento de las importaciones ha disminuido, ya sea en términos absolutos o relativos, no puede haber un daño grave en la forma prevista por el párrafo 2 a) del artículo 4.[1457]

7.505 Los Estados Unidos rechazan la alegación del Japón y el Brasil de que las importaciones deben de estar aumentando a un ritmo acelerado.[1458] La definición de "ritmo" en el diccionario utilizada por el Japón ("*speed of movement, change, etc.; rapidity with which something takes place"*) (velocidad de movimiento, cambio, etc.; rapidez con la que algo tiene lugar) no requiere necesariamente una aceleración de la cuantía del aumento de las importaciones.[1459] El "ritmo" de un aumento de las importaciones puede determinarse observando que las importaciones aumentaron en un determinado porcentaje de un año al siguiente.[1460] Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 2 a) del artículo 4, y esto es más importante, no requiere que se esté acelerando el ritmo de aumento.[1461]

[1453] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.214.

[1454] Contrariamente a lo alegado por Corea en la segunda reunión con el Grupo Especial, en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial respaldó expresamente la constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación habían aumentado *en términos absolutos* a pesar de una reciente disminución del volumen de importación. Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.210.

[1455] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1456] El *New Shorter Oxford English Dictionary*, 2481 (1993) (define "*rate*" (en español "ritmo") como "*speed of movement, change, etc.; rapidity with which something takes place*" (velocidad de movimiento, cambio, etc.; rapidez con la que algo tiene lugar)).

[1457] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 123; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 182.

[1458] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 182.

[1459] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 181.

[1460] La palabra "*rate*" (ritmo, tasa) se define como "*a fixed relation (as of quantity, amount, or degree*) *between two things*" (una relación fija (en términos de cantidad, cuantía o grado) entre dos cosas). *Webster's Third New International Dictionary*, página 1884.

[1461] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 218.

d) Aumento "agudo" e "importante"

7.506 Las Comunidades Europeas aducen que además de la prescripción cualitativa del "aumento de las importaciones" arriba citada, el Órgano de Apelación ha aclarado que existe un criterio cuantitativo. El aumento debe ser "agudo" e "importante". Según las Comunidades Europeas, el Japón y Noruega, ese requisito deriva de la expresión "*in such increased quantities*" (en la versión española "han aumentado en tal cantidad"), donde "*such*" (tal) aclara que no basta con cualquier aumento.[1462] El Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica qué ritmo concreto de aumento es suficiente para que se satisfaga la condición de un aumento agudo e importante, pero obliga a las autoridades competentes a evaluar correctamente las tendencias de las importaciones a lo largo de un período más largo. Sobre la base de una evaluación adecuada de esas tendencias, los grupos especiales pueden examinar si los aumentos de las importaciones son suficientemente agudos e importantes.[1463] China añade que el criterio de la OMC es mucho más estricto que la simple demostración de un aumento de las importaciones requerida por la legislación estadounidense.[1464]

7.507 China y Suiza recuerdan que las medidas de salvaguardia son medidas de carácter extraordinario. Esas "medidas de urgencia" no permiten constatar un aumento de las importaciones cuando estas importaciones han aumentado regular y gradualmente a lo largo de un período más prolongado durante el cual la rama de producción nacional podía haber efectuado reajustes.[1465] Nueva Zelandia y Noruega añaden que un "aumento regular" podría perfectamente ser la consecuencia natural y prevista de las concesiones arancelarias.[1466]

7.508 El Brasil y el Japón añaden que el aumento del volumen de las importaciones debe ser "tal" -es decir, suficiente- que cause o amenace causar daños graves a la rama de producción nacional que fabrica el producto similar o directamente competidor. Por tanto, sería insuficiente constatar un aumento de menor importancia de las importaciones aun en el caso de que hubiera un nexo causal entre las importaciones y el daño a la rama de producción (es decir, un efecto relacionado con los precios sin un efecto relacionado con el volumen concomitante). Antes bien, el aumento mismo debe ser lo bastante cuantioso como para causar el daño.[1467]

7.509 Nueva Zelandia afirma que un Miembro que desee imponer medidas de salvaguardia tiene por ello que aplicar criterios estrictos al formular determinaciones relativas al aumento de las importaciones. Las autoridades competentes tienen que analizar las tendencias de las importaciones a

[1462] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 37 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 37 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 83.

[1463] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 275-277.

[1464] Primera comunicación escrita de China, párrafo 223.

[1465] Primera comunicación escrita de China, párrafo 216; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 249.

[1466] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 42 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 42 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1467] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 122; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 181.

lo largo del período de investigación para establecer que hay un aumento agudo y súbito. Tienen también que examinar la orientación de las importaciones más recientes -todo aumento agudo y súbito tiene que haber ocurrido en "el pasado más reciente". Por último, deberán tener en cuenta la significación de cualquier aumento, en términos tanto cuantitativos como cualitativos.[1468]

7.510 China y el Japón también indican que el Grupo Especial debe evaluar si la USITC demostró expresamente que los aumentos de las importaciones han sido lo bastante recientes, lo bastante súbitos, lo bastante agudos y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".[1469]

7.511 Según los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece normas absolutas sobre lo que debe ser un aumento reciente, súbito, agudo o importante de las importaciones. De hecho, el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguno de esos términos descriptivos. La utilización por el Órgano de Apelación de esos términos no puede haber tenido otro fin que el de exponer en forma resumida el requisito de que en última instancia debe constatarse que el aumento de las importaciones ha sido suficiente para causar o amenazar con causar un daño grave a la rama de producción nacional pertinente.[1470]

7.512 Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos parecen resueltos a desviar la atención de las referencias del Órgano de Apelación a los términos "reciente", "súbito", "agudo" e "importante". Esas referencias parecen desaparecer en la argumentación de los Estados Unidos, sustituyéndose por la insistencia en que las importaciones simplemente deben ser "suficientes", con exclusión de todos los adjetivos empleados por el Órgano de Apelación para describir lo que realmente informa la prueba. Los Estados Unidos no arrojan realmente luz sobre la manera en que la USITC podía, sobre alguna base razonable, determinar que las importaciones habían aumentado. De la rapidez con que los Estados Unidos complementan su alegación de que no hay un criterio absoluto[1471] para determinar el aumento de las importaciones con una afirmación de que "simplemente un aumento, ya sea absoluto o relativo, de los niveles de importación" puede ser suficiente[1472] se deduce claramente que los Estados Unidos siguen sosteniendo que "cualquier aumento" satisface el criterio establecido.[1473]

7.513 Los Estados Unidos aducen que los reclamantes interpretan erróneamente o pasan por alto los informes de los grupos especiales y el Órgano de Apelación donde se examina la condición del "aumento de las importaciones" establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Interpretan erróneamente el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)* aduciendo que el aumento de las importaciones tiene que ser reciente, súbito, agudo e importante con arreglo a algún criterio absoluto. Es evidente que no existen criterios absolutos por lo que respecta a cuán reciente, súbito, agudo o importante tiene que ser el aumento de las importaciones. Como indicó

[1468] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.76.

[1469] Primera comunicación escrita de China, párrafo 220; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 185.

[1470] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 216.

[1471] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 216.

[1472] *Ibid*, párrafo 217.

[1473] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.70.

el Órgano de Apelación, no se trata de "una determinación puramente matemática o técnica".[1474] El Órgano de Apelación fue muy claro: el aumento de las importaciones tiene que ser lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y *lo bastante* importante para causar o amenazar con causar un daño grave. Ésas son preguntas a las que hay que responder a medida que las autoridades competentes proceden a realizar el resto de su análisis (es decir, junto con su examen del daño grave/amenaza de daño grave y el nexo causal). No es necesario que esos análisis formen parte de la evaluación de la cuestión básica de si las importaciones han aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional.[1475] Los Estados Unidos señalan que le párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (que el Órgano de Apelación estaba interpretando cuando dijo "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y los bastante importante") abarca todas las obligaciones en materia de investigación de las autoridades competentes establecidas por dicho Acuerdo. Los Estados Unidos añaden que el hecho de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias no tuvieran la intención de imponer un criterio específico con respecto al "aumento de las importaciones" se ve reforzado por una comparación con el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, en el que los redactores establecieron criterios numéricos específicos para medir el aumento de las importaciones y establecer medidas específicas para cada nivel de importación.[1476]

7.514 Las Comunidades Europeas y el Japón responden que no han aducido que un análisis cuantitativo sea una determinación puramente matemática o técnica con arreglo a algún criterio numérico absoluto. Antes bien, esa determinación debe hacerse caso por caso, analizándose cuidadosamente las tendencias de las importaciones en el período más reciente y contrastándolas con las tendencias en partes anteriores del período de investigación.[1477] El Japón añade que las autoridades competentes no deben declarar que se ha producido un aumento de las importaciones, por ejemplo, simplemente porque éstas han aumentado en una cuantía insignificante a lo largo del período de investigación. Hay que hacer juicios cuantitativos y cualitativos por lo que respecta a la existencia, en contraste con el efecto, de un aumento de las importaciones.[1478] Nueva Zelandia añade que, de hecho, en el meollo del criterio de los Estados Unidos por lo que respecta al "aumento de las importaciones" hay una "determinación matemática o técnica". Detrás de la posición de los Estados Unidos de que "no hay una cantidad mínima en la cual deban haber aumentado las importaciones; basta con un simple aumento" está la noción de que "cualquier aumento" puede ser suficiente.[1479]

7.515 El Japón y el Brasil responden que los requisitos cualitativos y cuantitativos concernientes al aumento de las importaciones deben examinarse en el contexto de la finalidad de las medidas de salvaguardia -es decir, la adopción de "medidas de urgencia" contra un producto. La palabra "*emergency*" (urgencia) se define como "*situation, especially of danger or conflict, that arises unexpectedly and requires urgent action; a condition requiring inmmediate treatment*" (una situación, especialmente de peligro o de conflicto, que surge inesperadamente y requiere la

[1474] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

[1475] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177.

[1476] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

[1477] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 149; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 90.

[1478] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 90.

[1479] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.67.

adopción urgente de medidas; una condición que requiere trato inmediato)[1480], lo que implica algo que ha sucedido rápida o súbitamente.[1481] Dado que se supone que el aumento de las importaciones causa daños graves, parecería que ello implica algo más que un aumento pequeño o insignificante. Aunque en última instancia este aspecto está relacionado con la cuestión del nexo causal, Corea y el Brasil aducen que sigue siendo una cuestión básica separada de la cuestión del nexo causal; afecta a la cuantía del aumento antes que al efecto del aumento.[1482] En contraste, los Estados Unidos tratan de integrar el requisito del "aumento de las importaciones" con la "prueba del nexo causal" separada.[1483] Según Nueva Zelandia, en la práctica los Estados Unidos dicen que el requisito del aumento de las importaciones simplemente forma parte del análisis del nexo causal requerido por el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Pero en las disposiciones no hay ningún fundamente para esta afirmación.[1484]

7.516 Los Estados Unidos responden que, por el contrario, reconocen que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un requisito de "aumento de las importaciones" separado. Sin embargo, en contraste con los reclamantes, los Estados Unidos no atribuyen a ese requisito más importancia de la que justifica el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ese requisito del "aumento de las importaciones" separado se satisface, en primera instancia, por cualquier aumento de las importaciones, ya sea absoluto o en relación con la producción nacional. Sin embargo, esto no significa que en definitiva "cualquier aumento es suficiente". Cuando las autoridades competentes analizan las otras condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia, determinan, cómo indicó el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, si el aumento de las importaciones ha sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para causar o amenazar con causar un daño grave.[1485] Los Estados Unidos sostienen que para cada uno de los productos a los que los Estados Unidos aplicó una medida de salvaguardia la USITC constató que la rama de producción nacional pertinente había sufrido daños graves o amenazas de daños graves, y constató asimismo el necesario nexo causal entre el aumento de las importaciones y ese daño o amenaza. Este análisis, considerado en su conjunto, estableció que los aumentos de las importaciones eran "lo bastante recientes, lo bastante súbitos, lo bastante agudos y lo bastante importantes"[1486] para causar o amenazar con causar daños graves.[1487]

7.517 Los Estados Unidos aducen también que los reclamantes tratan de respaldar su posición de que el requisito del aumento de las importaciones conlleva condiciones temporales, cuantitativas y cualitativas que son independientes del análisis del nexo causal destacando que el Órgano de Apelación abordó la cuestión del aumento de las importaciones como "una cuestión independiente" en

---

[1480] *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), 806.

[1481] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 87.

[1482] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 91; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 52-53.

[1483] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 90.

[1484] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.60-3.61.

[1485] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 93.

[1486] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

[1487] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 94.

Argentina - Calzado (CE).[1488] El hecho de que el Órgano de Apelación organizara su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)* en una determinada forma (es decir, con epígrafes titulados "Aumento de las importaciones", "Daño grave" y "Relación de causalidad" -todos ellos bajo el encabezamiento "Interpretación y aplicación de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias") no obsta para que el Órgano de Apelación estuviera interpretando el párrafo 1 del artículo 2, que abarca todas las obligaciones en materia de investigación de las autoridades competentes establecidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[1489]

7.518 Corea sostiene que la razón por la que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite adoptar medidas de urgencia es que las importaciones siguen aumentando de manera súbita e imprevista -es decir, que sigue siendo necesario adoptar medidas de urgencia.[1490] Corea aduce también que la existencia de un alto volumen de importación con una presencia significativa en el mercado, si las importaciones no están aumentando súbita y agudamente, ya sea en términos absolutos o relativos, no puede servir como base para concluir que hay una situación de "urgencia" causada por las importaciones. Los niveles de importación *per se* no tienen nada de extraordinario.[1491]

7.519 Las Comunidades Europeas sostienen que la expresión "en tal cantidad", interpretada en el contexto de "como consecuencia de una evolución imprevista" y de las "medidas de urgencia" requiere un aumento extraordinario e inesperado de los volúmenes de importación que tiene que establecerse mediante una comparación entre los volúmenes de importación recientes y los de partes anteriores del período de investigación.[1492] China aduce que los Estados Unidos tratan de crear confusión entre el requisito de que las importaciones de un producto estén aumentando, por un lado, y el requisito de que el aumento de las importaciones cause o amenace con causar daño grave, por otro. Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, el Órgano de Apelación ha establecido claramente, en *Argentina - Calzado (CE)*, que para aplicar medidas de salvaguardia deben satisfacerse tres condiciones separadas[1493] por lo que el requisito del aumento de las importaciones debe ser objeto de un análisis y una determinación separados.[1494] Las Comunidades Europeas añaden que el análisis de si existe un nexo sustancial y genuino entre el aumento de las importaciones y el daño grave es, desde un punto de vista cualitativo, algo distinto de demostrar una evolución anormal de las importaciones.[1495]

[1488] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 36 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1489] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 97.

[1490] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 93.

[1491] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 110.

[1492] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 156; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1493] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

[1494] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 157-160; Primera comunicación escrita de China, párrafos 83-85; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 81-82.

[1495] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 160.

7.520 El Japón añade que se necesita una comparación no tanto para determinar el efecto del aumento de las importaciones en sentido causal como para determinar la existencia de un aumento de las importaciones a la luz de las tendencias relativas de las importaciones. La comparación se hace entre las tendencias recientes de las importaciones, que son el meollo de la investigación sobre el aumento de las importaciones, y las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación. Sirve como prueba básica para determinar si existe una situación de urgencia, y, en consecuencia, si es preciso adoptar medidas de urgencia.[1496]

7.521 Las Comunidades Europeas y Suiza aducen además que cuanto más gradual y regular, o de algún otro modo "normal" y previsible sea un aumento de las importaciones, más obligado está un Miembro de la OMC que desee adoptar una medida de salvaguardia a analizar los volúmenes de importación y a explicar a sus interlocutores comerciales por qué considera que sus exportaciones han aumentado más de lo previsto.[1497]

3. Obligación de dar una explicación razonada y adecuada

7.522 Corea añade que, como mínimo, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias obligaban a la USITC a explicar su conclusión de que las importaciones habían aumentado y a conciliarla con el hecho de que estaban disminuyendo.[1498]

4. Argumentos específicos sobre el presente asunto

a) Examen de los datos correspondientes a 2001

i) Datos completos para 2001

7.523 Las Comunidades Europeas, China[1499], Noruega[1500] y Suiza[1501] aducen además que la USITC hizo caso omiso de las tendencias de importación en el período más reciente, es decir, 2001. Los datos sobre importación correspondientes a todo el año 2001 estaban disponibles cuando la USITC, en febrero de 2002, actualizó su informe y completó su determinación, pero no se ha explicado por qué la Comisión no utilizó esa información sobre eventos cruciales, como la disminución de las importaciones, que tuvieron lugar en el "pasado más reciente". Esos datos son pertinentes para determinar si un producto "se sigue importando …".[1502] En cualquier caso, según las Comunidades

[1496] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 82.

[1497] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 1655; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 76.

[1498] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 73.

[1499] Primera comunicación escrita de China, párrafo 231.

[1500] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 255-256.

[1501] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 247.

[1502] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 38 del Grupo Especial en la primera sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Europeas y el Japón[1503], el Presidente tenía a su disposición los datos completos para 2001 cuando tomó la decisión de imponer las medidas de salvaguardia.[1504] Esos datos tenían que tomarse en cuenta aunque no hubieran estado a disposición de la USITC[1505] y, según el Brasil, las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia[1506], confirmaban la disminución que ya se había producido en el período intermedio de 2001[1507], y demostraban que esa disminución no era un fenómeno temporal.[1508]

7.524 Según los Estados Unidos, diversas consideraciones jurídicas y prácticas fundamentales deberían llevar al Grupo Especial a rechazar el intento de los reclamantes de ampliar el período de investigación para que englobe datos completos concernientes a 2001 que no figuraban en el expediente de la investigación de la USITC, iniciada a principios de Julio de 2001. Los Estados Unidos sostienen, en primer lugar, que en la medida en que los reclamantes sugieren que la USITC debería haberse apoyado en datos completos para 2001 sin dar a las partes interesadas la oportunidad de hacer observaciones sobre esos datos actualizados, la posición de los reclamantes choca frontalmente con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1509]

7.525 Los Estados Unidos indican que si la USITC hubiera actualizado los datos de importación para incluir las cifras correspondientes a todo el año 2001, habría tenido que actualizar también todos los datos del expediente, incluidos los concernientes al daño y al nexo causal, porque el aumento de las importaciones tiene que examinarse en el contexto de sus efectos sobre la rama de producción nacional. Para cuando esto pudiera haberse logrado, los datos correspondientes a todo el año 2001 ya no serían los más actuales. Por tanto, la utilización de esos datos propuesta por los reclamantes hubiera requerido un proceso interminable de actualización de datos que impediría adoptar una decisión definitiva en una investigación sobre salvaguardias. Los Estados Unidos sostienen que evidentemente las autoridades competentes tienen que estar facultadas para fijar el final de un período de investigación en un punto que les permita recoger, compilar y analizar no sólo los datos sobre importación sino también información relativa al estado de la rama de producción nacional y el entorno general del mercado. También es evidente que la USITC, al fijar el 30 de junio de 2001 como final del período de investigación, estaba recogiendo la información más reciente que podía obtener.[1510]

[1503] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1504] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 284-286.

[1505] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 39 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1506] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1507] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 39 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1508] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1509] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 202-204.

[1510] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205-206.

7.526 Los Estados Unidos añaden que los reclamantes también incurren en error cuando sugieren que aunque la USITC no pudiera hacerlo, el Presidente debería haber tenido en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001. Ese enfoque rompería la conexión entre la investigación por las autoridades competentes de un Miembro y la decisión del Miembro de adoptar la medida de salvaguardia. Esto sería incompatible con la premisa fundamental del Acuerdo sobre Salvaguardias de que sólo debe adoptarse una medida tras una investigación adecuada por las autoridades competentes del Miembro de que se trate.[1511]

ii) Datos correspondientes al período intermedio de 2001

7.527 Nueva Zelandia no ve ninguna necesidad de apoyarse en los datos correspondientes a todo el año 2001 para defender su posición. Los datos sobre volumen de las importaciones anualizados para 2001 sobre la base de los datos correspondientes al período intermedio de ese año[1512] que figuraban en el informe de la USITC deberían haber indicado a la Comisión, a mediados de 2001, que el volumen de las importaciones y la participación en el mercado mostraban una tendencia acusadamente decreciente.[1513] Esas tendencias anualizadas, como después se observó, correspondían casi exactamente a los datos para todo el año 2001 de los que se dispuso cuando la USITC preparó sus dos informes suplementarios.[1514, 1515]

7.528 De manera análoga, las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos admiten que la USITC dispuso de los datos correspondientes a todo el año 2001 cuando consideró por primera vez si las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio habían aumentado, esto es, en febrero de 2002. Sin embargo, los Estados Unidos niegan que el Segundo Informe Complementario fuera una "determinación" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y sostienen que la determinación de la USITC a los efectos del examen del Grupo Especial estaba constituida por las determinaciones que figuraban en las páginas 1, 17 y 18 del informe inicial de la USITC emitido el 22 de octubre.[1516] Las Comunidades Europeas sostienen que aunque el Grupo Especial conviniera con los Estados Unidos en que no se disponía de datos completos para 2001 cuando la USITC formuló su "determinación", el uso de datos correspondientes a todo el año 2001 no es "crucial" para la posición del reclamante. Las Comunidades Europeas fundamentaron su posición en la falta de un examen adecuado de los datos de importación más recientes disponibles, ya fueran los relativos al período intermedio de 2001 o los correspondientes a todo ese año. Tras la "aclaración" por los Estados Unidos de que sólo el informe de octubre de 2001 de la USITC constituye la determinación pertinente, los gráficos ilustrativos de las tendencias de las importaciones facilitados por los

[1511] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

[1512] Datos intermedios de 2001 divididos por los datos intermedios de la primera mitad de 2000 multiplicados por los datos correspondientes a todo el año 2000.

[1513] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, figuras 2 y 3 (página 50).

[1514] Compárese la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, figura 2 (página 50) con la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, figura 5 (párrafo 299).

[1515] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.71.

[1516] Las Comunidades Europeas discrepan de los Estados Unidos y sostienen que, como el informe de la USITC de octubre de 2001 sólo analizaba importaciones procedentes de todas las fuentes, la determinación infringe el principio de paralelismo. Véase la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 40-51 y 186.

reclamantes en el Anexo Común A de la Primera comunicación escrita fueron revisados para que sólo reflejaran los datos relativos al período intermedio de 2001 anualizados de los que la USITC disponía al elaborar el informe incial de octubre de 2001. Las Comunidades Europeas explican que anualizar los datos correspondientes al período intermedio de 2001 no significa "duplicarlos".[1517] Las Comunidades Europeas anualizaron los datos relativos al período intermedio de 2001 con arreglo a la siguiente fórmula: datos correspondientes al período intermedio de 2001 anualizados = (período intermedio de 2001/período intermedio de 2000) x año 2000 completo. Las Comunidades Europeas sostienen que ese método tiene plenamente en cuenta las fluctuaciones estacionales presupuestas por la USITC y en lo fundamental compara los datos relativos al período intermedio de 2001 con los datos correspondientes al de 2000, como hizo la USITC durante la investigación, permitiendo al mismo tiempo encajar la tendencia resultante en un gráfico anual, y de ese modo discernir una tendencia global.[1518]

7.529 El Brasil sostiene que los datos correspondientes a 2001 pueden representarse en diversas formas. Dado que los Estados Unidos disponían de datos para todo el año 2001 cuando estaban aún estudiando si procedía imponer medidas de salvaguardia y obteniendo información adicional de la USITC, era posible apoyarse en datos reales para 2001. Alternativamente, podía reconstruirse una proyección para el año 2001 completo en varias formas, entre ellas derivando la segunda mitad de 2001 sobre la base de los datos reales para la primera mitad de 2001 ajustados por la relación entre la primera y la segunda mitad de los datos para 2000. El Brasil sostiene que lo importante no es cómo se hace, sino por qué. El objetivo es determinar lo que revela la comparación de los niveles de importación durante la primera mitad de 2001, el período intermedio, con los niveles de importación durante todo el período de investigación. Como los niveles de importación en 1996, 1997, 1998 y 1999 sólo se facilitan sobre una base anual, para medir la magnitud de las importaciones en el período intermedio de 2001 es preciso convertir esas importaciones en un equivalente a todo el año con objeto de situar los niveles de importación en el período intermedio de 2001 en su contexto adecuado.[1519]

7.530 Según los Estados Unidos, la USITC dispuso de datos correspondientes al período intermedio en el curso de la investigación, y utilizó esos datos. Los Estados Unidos sostienen que ningún reclamante ha podido demostrar que las autoridades competentes están obligadas a hacer más de lo que la USITC hizo cuando recogió o utilizó la serie de datos más reciente y completa disponible en el momento de formularse las determinaciones. Los datos relativos al período intermedio de 2001 deben compararse con los datos correspondientes al período intermedio de 2000, y los datos para los períodos intermedios deben segregarse de los datos correspondientes al año completo. Con respecto al argumento de las Comunidades Europeas de que la "anualización" de los datos intermedios preservaría la relación proporcional entre los datos intermedios de 2000 y los datos intermedios de 2001, permitiendo al mismo tiempo situarlos en el mismo gráfico que los datos anuales, y que la representación gráfica sugeriría que los datos "anualizados" para 2001 eran comparables con los datos

[1517] Declaración pronunciada por los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 41; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 188; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1518] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1519] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

para los años completos 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000, los Estados Unidos sostienen que esto simplemente no es así.[1520]

7.531 Aunque la USITC recogió datos correspondientes a la primera mitad de 2001 (período intermedio de 2001), a juicio de las Comunidades Europeas y de Suiza no los tuvo en cuenta debidamente.[1521] Siempre que los datos intermedios de 2001 mostraban una disminución, se atribuía más peso a la evolución 1996-2000. Este criterio general no podía por sí mismo demostrar que las importaciones de los productos estaban aumentando.[1522]

7.532 Los Estados Unidos aducen que la crítica de los reclamantes en el sentido de que la USITC no atribuyó el peso suficiente a los datos de importación intermedios de 2001 cuando éstos revelaban una disminución de las importaciones carece de fundamento. Una atención exclusiva a los datos de importación intermedios de 2001 no tendría en cuenta los datos anuales correspondientes a los años precedentes, y las tendencias examinadas deben abarcar todo el período de investigación.[1523]

7.533 Las Comunidades Europeas sostienen además que el criterio aplicado por la USITC no analiza expresamente las tendencias decrecientes intermedias discernibles de los datos de 2001, y no ofrece una explicación adecuada y razonada del por qué esa evolución aún justificaría una determinación de que las importaciones siguen aumentando "en tal cantidad". En lugar de ello, la USITC se limitó a describir los datos intermedios de 2001 o a afirmar que a pesar de la disminución que revelaban los datos intermedios, el criterio prescrito se satisfacía.[1524]

7.534 China sostiene que la USITC no tenía posibilidad alguna de tener en cuenta la parte final del período de investigación al determinar las tendencias de las importaciones, porque la cuantía de las importaciones correspondiente a un período de medio año no puede compararse con la cuantía de las importaciones en un año completo. También sería falso presuponer que una tendencia de las importaciones puede determinarse para la parte final del período de investigación comparando datos intermedios de 2001 con datos intermedios de 2000. China sostiene que esa comparación sólo puede revelar si la cuantía de las importaciones durante la primera mitad de 2000 fue más o menos importante que la cuantía de las importaciones 12 meses antes, pero no lo que sucedió entre los dos períodos y la manera en que las importaciones fluctuaron a lo largo de los últimos 18 meses, lo que sería necesario para determinar una tendencia. Por tanto, la USITC no atribuyó a las importaciones más recientes toda la importancia que merecían.[1525] China observa que no está sugiriendo que los Estados Unidos deberían haber descartado los datos de 2001. De hecho, los datos de 2001 son los datos más recientes, y China opina que la USITC debería prestado la atención adecuada a las

[1520] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1521] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1522] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 280, 287; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 247.

[1523] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.

[1524] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 182; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 169-182.

[1525] Primera comunicación escrita de China, párrafos 227-231.

tendencias más recientes, que, para la mayoría de los productos, y por ejemplo para CPLPAC, muestran una tendencia claramente decreciente. Sin embargo, China opina que los Estados Unidos deberían haber tenido en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001, ya que las determinaciones definitivas se formularon una vez finalizado ese año y en un momento en que se disponía de datos correspondientes al año completo. Al hacerlo, los Estados Unidos deberían haber procedido a analizar la tendencia global y a verificar las fluctuaciones estacionales presupuestas por la USITC, que se utilizan para justificar la comparación entre datos correspondientes a los períodos intermedios de 2000 y 2001.[1526]

7.535 Las Comunidades Europeas aducen también que los datos para 2001 (correspondientes al año completo o al período intermedio) son los datos más recientes y son decisivos para determinar si las importaciones de los productos estaban aumentando. Las Comunidades Europeas estiman que la USITC no atribuyó el debido peso a los datos correspondientes al período intermedio de 2001.[1527] El Brasil sostiene que los datos correspondientes al período intermedio de 2001 son extremadamente importantes por dos razones. En primer lugar, confirman que la tendencia decreciente de las importaciones de CPLPAC que comenzó en 1999 continuó y, de hecho, se aceleró hacia el final del período de investigación. En segundo lugar, confirman que las importaciones de CPLPAC al final del período de investigación habían llegado al nivel más bajo de todo el período de investigación. Dado que el período intermedio de 2001 representaba el período más reciente investigado por la USITC, el Brasil no cree que pueda justificarse que los niveles de importación durante ese período se pasen por alto. Además, y dado que el período abarcaba seis meses completos, y que la disminución durante el período seguía a la disminución de las importaciones durante el período semianual inmediatamente precedente, no puede considerarse que la aguda disminución de las importaciones de CPLPAC durante el período intermedio fue temporal o fue una aberración.[1528] Corea observa que el hecho de que 2001 sea "intermedio" no impide hacer una comparación directa de las importaciones en relación con la producción -los porcentajes son directamente comparables. Además, el hecho de que el período sea de seis meses no impide efectuar un análisis significativo de los datos de importación *per se*. En el caso de los productos laminados planos, los datos relativos al período intermedio son especialmente significativos.

b) Período de investigación

7.536 Las Comunidades Europeas y Noruega[1529] aducen que la elección de 1996 como año de referencia tuvo aparentemente la finalidad de encubrir disminuciones significativas y regulares de las importaciones de ocho de los 10 grupos de productos desde un punto máximo alcanzado en 1998 o más tarde. Con muy pocas excepciones, la USITC no se apoya en las tendencias entre 1996 y 2001.[1530, 1531] Nueva Zelandia aduce que la USITC se abstuvo manifiestamente de tener en cuenta

[1526] Respuesta escrita de China a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1527] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 284 y 287; Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1528] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1529] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 254.

[1530] Las dos únicas excepciones son las constataciones sobre ciertos productos tubulares y ciertos accesorios y bridas de acero al carbono y aleado, únicos productos con respecto a los cuales los datos de 2001

las tendencias a lo largo de todo el período de investigación.[1532] China añade que el criterio aplicado por la USITC, en consonancia con su tradición, consistente en tener en cuenta las tendencias de importación a lo largo del período de cinco años y medio más reciente, impidió a la Comisión tener en cuenta plenamente las importaciones más recientes.[1533]

7.537 Los Estados Unidos aducen que la alegación de los reclamantes de que la USITC escogió 1996 como año de referencia con objeto de llegar a un resultado concreto no tiene fundamento. La USITC aplicó su práctica establecida para investigaciones sobre salvaguardias utilizando un período de investigación de cinco años más el período intermedio que sea utilizable.[1534] Los Estados Unidos rechazan también la alegación de China de que el período de investigación escogido por la USITC impidió a ésta "tener plenamente en cuenta las importaciones más recientes".[1535] El período de investigación debe ser lo bastante largo para que puedan sacarse conclusiones adecuadas sobre el estado de la rama de producción nacional.[1536]

7.538 China responde que la metodología consistente en investigar los últimos cinco años y medio no permite sacar conclusiones significativas por lo que respecta a la evaluación del aumento de las importaciones.[1537]

7.539 Los Estados Unidos rechazan la opinión de que la práctica de la USITC de examinar las importaciones a lo largo de un período de cinco años impide a la Comisión tener en cuenta las tendencias durante ese período, incluidas las tendencias recientes de las importaciones, como requirió el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*.[1538] Como cuestión inicial, el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* ya ha considerado válida la utilización por la USITC de un período de investigación de cinco años, porque permite un análisis de las tendencias recientes de las importaciones, en consonancia con las resoluciones del Órgano de Apelación.[1539] Además, el expediente demuestra que para cada una de las diez medidas objeto del presente procedimiento, la USITC examinó realmente las tendencias durante el período de cinco años, incluidas las tendencias recientes de las importaciones.[1540]

---

no revelaban una disminución manifiesta de las importaciones, por lo que apoyaban la conclusión predeterminada. USITC Report, volumen I, páginas 157 y 171.

[1531] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 280 y 283.

[1532] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.78.

[1533] Primera comunicación escrita de China, párrafos 224 y 226.

[1534] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194.

[1535] Primera comunicación escrita de China, párrafo 226.

[1536] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

[1537] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 100.

[1538] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*.

[1539] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.201.

[1540] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.

7.540 Los reclamantes responden que los Estados Unidos no les han entendido. A lo que objetan es al hecho de que no se tuvieran debidamente en cuenta las tendencias intermedias y a que no se demostrara que cuando, inhabitualmente, las importaciones aumentaron, esto fue extraordinario e imprevisto.[1541]

c) Método de análisis del aumento de las importaciones

i) ¿Es preciso efectuar un análisis cuantitativo?

7.541 Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos no tenían derecho a conformarse con constatar un "simple aumento" de las importaciones en lugar de un aumento de las importaciones súbito, agudo e importante o de otro modo extraordinario. La ausencia total de un análisis cuantitativo afecta particularmente a los dos casos excepcionales en que las importaciones aumentaron (productos tubulares y accesorios y bridas). La USITC debería haber explicado por qué tenía que considerarse que las importaciones habían aumentado en forma lo bastante aguda y lo bastante importante, en contraste con un aumento simplemente gradual, para causar o amenazar con causar daños graves a la rama de producción nacional.[1542] Nueva Zelandia aduce que la USITC se abstuvo manifiestamente de atribuir peso alguno a la medida en que el aumento de las importaciones fue "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo o lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente" para justificar una determinación positiva.[1543] Noruega y Suiza también ponen de relieve una deficiencia en la metodología de la USITC que afecta a las constataciones concernientes a todos los productos como consecuencia de la falta de un análisis cuantitativo. En ningún momento ha demostrado la USITC que el presunto aumento de las importaciones fue agudo y sustancial.[1544]

7.542 Los Estados Unidos aducen que la opinión de los reclamantes de que la USITC no realizó un "análisis cuantitativo" adecuado de los datos de importación carece de fundamento. Las autoridades competentes no están obligadas a analizar los datos de importación en cualquier permutación posible cuando los datos hablan por sí mismos. La USITC describió los datos de importación en forma clara y sencilla, por lo que actuó de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes fundamentan erróneamente sus argumentos centrándose sólo en la sección sobre "Aumento de las importaciones" de cada producto en el informe de la USITC. Sin embargo, esa sección se debe leer en conjunción con las secciones relativas al "daño grave" y la "causa sustancial" para evaluar la determinación de la USITC de que las importaciones de un producto "han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional".[1545]

[1541] Segunda declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", en nombre de los reclamantes, párrafo 16.

[1542] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 288-289.

[1543] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.78.

[1544] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 252, 259; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 249.

[1545] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 198-199.

7.543 En su réplica, Corea sostiene que la USITC se abstuvo totalmente de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo que demostrara que el aumento de las importaciones era *tal* que causaba un daño grave o una amenaza de daño grave.[1546] Véanse las secciones F.2 b) y d) en relación con la réplica de las Comunidades Europeas.

ii) Análisis de los extremos

7.544 Las Comunidades Europeas, Noruega[1547] y Suiza[1548] sostienen que la USITC aplicó una metodología errónea para evaluar el aumento de las importaciones, como consecuencia de la cual todas las constataciones sobre dicho aumento fueron incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La metodología de la USITC, tal como se aplicó en el presente caso, sólo tenía por objeto constatar un "simple aumento" de las importaciones en algún momento del período de investigación, sin tener en cuenta si ese aumento era lo bastante reciente, súbito, agudo e importante.[1549] Corea aduce que esto convierte básicamente el requisito del "aumento de las importaciones" en un mero requisito de "importación".[1550] Las Comunidades Europeas, Nueva Zelandia, Noruega y Suiza aducen que la USITC, en lugar de centrarse en el pasado más reciente y constatar un aumento súbito y reciente, basó sus determinaciones en una comparación entre extremos de los datos de importación correspondientes a 1996 y 2000.[1551, 1552]

7.545 Los Estados Unidos alegan que para cada uno de los 10 productos de acero con respecto a los cuales han adoptado una medida de salvaguardia, el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente respaldan la determinación de la USITC de que las importaciones aumentaron en cantidad tal y se realizaron en condiciones tales que causaron o amenazaron con causar un daño grave a la rama de producción nacional.[1553]

7.546 Según los Estados Unidos, las alegaciones de los reclamantes de que los Estados Unidos cometieron errores metodológicos carecen de fundamento. En primer lugar, la USITC no procedió a realizar simplemente un análisis entre extremos comparando datos de importación correspondientes a 1996 con datos de importación correspondientes a 2000, y no dejó de tener en cuenta los movimientos o tendencias intermedias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación. La USITC tuvo en cuenta las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el

[1546] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 106.

[1547] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 250.

[1548] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 250.

[1549] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 143.

[1550] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 98.

[1551] USITC Report, volumen I, páginas 49, 71, 91, 101, 109, 157, 171, 205, 213 y 234.

[1552] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 280, 282-283; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.78; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 252-254; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 243, 245.

[1553] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 221, 232, 246, 255,266, 276, 288, 302, 317.

período de investigación para cada producto, a menudo especificando las importaciones absolutas y relativas para cada año del período de investigación y para los períodos intermedios.[1554]

7.547 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos interpretan erróneamente su alegación como un ataque al análisis de los extremos y no a la falta de consideración de manera sistemática por la USITC de las tendencias de las importaciones. Los Estados Unidos no han indicado dónde ha calculado y comparado sistemáticamente la USITC el ritmo y la cuantía de la evolución anual de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como los interpreta el Órgano de Apelación. Ese análisis constituye la base para considerar adecuadamente las tendencias intermedias en los extremos sensibles del período de investigación y si los volúmenes de importación son anormales.[1555]

d) Examen de la disminución de las importaciones

7.548 Noruega añade que en *Argentina - Calzado (CE)* el período de investigación fue 1991-1995, y que el Órgano de Apelación rechazó el análisis presentado por la Argentina, ya que no tenía debidamente en cuenta la disminución regular y significativa de las importaciones que comenzó en 1994.[1556] Noruega sostiene que la situación es igual en el presente caso, con aumentos para la mayoría de los agrupamientos de productos en 1996-1998, y disminuciones regulares y significativas en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001.[1557] Corea añade que en *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación aclaró que un aumento de las importaciones en un punto del período de investigación no puede justificar una medida de salvaguardia si a partir de entonces se ha producido una disminución constante y significativa.[1558, 1559]

e) Agrupamiento de productos

7.549 Las Comunidades Europeas y Noruega critican las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones porque las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos se basan en datos concernientes a categorías de productos más amplias que aquellas a las que se aplican medidas de salvaguardia.[1560]

[1554] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193.

[1555] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 272-274 y 289: Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 190-192.

[1556] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

[1557] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 93.

[1558] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 128-129.

[1559] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 101.

[1560] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 290; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 260.

5. Argumentación referida a medidas específicas

a) CPLPAC

7.550 Las Comunidades Europeas consideran que los Estados Unidos infringieron las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al imponer medidas de salvaguardia a las importaciones de chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío, acero revestido y desbastes, a pesar de haberse producido una disminución reciente, aguda e importante de esas importaciones, tanto en su conjunto, bajo la denominación "ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes", o con respecto a cada producto separado.[1561]

7.551 En respuesta, los Estados Unidos aducen que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente respaldan la determinación de la USITC de que las importaciones de CPLPAC aumentaron en tal cantidad y se realizaron en condiciones tales que causaron o amenazaron causar un daño grave a la rama de producción nacional.[1562]

i) Agrupamiento

7.552 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han explicado por qué motivo las pruebas subyacentes en la determinación del aumento de las importaciones se han proporcionado sobre la base del "producto importado" denominado "productos planos de acero al carbono y aleado", como lo identificó el Presidente Bush[1563], aunque se recogieron datos para siete subagrupamientos distintos. Igualmente contradictorio es el hecho de que el análisis y las constataciones concernientes al aumento de las importaciones en el informe de la USITC se basaron en un producto denominado CPLPAC, mientras que, en contraste, la determinación sobre el aumento de las importaciones se basó en cinco agrupamientos de productos distintos.[1564, 1565] El Brasil, China, las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia aducen que con independencia de la forma en que la USITC agrupa los cinco distintos productos planos, en ningún caso ha demostrado la existencia de un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones por lo que respecta a los cinco productos (chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío, acero revestido y desbastes) ni como un solo conjunto, ni para "ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes", ni con respecto a cada producto separado.[1566]

7.553 De manera análoga, Corea aduce que el análisis del aumento de las importaciones efectuado por la USITC está viciado porque no se basa en el producto similar adecuado para los cinco productos

[1561] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 293.

[1562] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 221.

[1563] USITC Report, volumen II, Cuadro Flat-3.

[1564] USITC Report, volumen I, página 1.

[1565] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 196.

[1566] Primera comunicación escrita de China, párrafos 245-246; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 293; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.69.

laminados planos. La USITC debería haber analizado las importaciones de 1) desbastes, 2) acero laminado en caliente, 3) acero laminado en frío, 4) acero revestido y 5) chapas, como productos similares individuales. Sin embargo aun en el caso de que los productos "laminados planos" se analicen como un solo producto similar, las importaciones de acero laminado plano no han aumentado súbita, aguda o recientemente.[1567] Según Corea, el análisis erróneo del producto similar efectuado por la USITC oscureció el hecho de que las importaciones de acero laminado en frío, acero revestido y chapas -incluso en un análisis basado en los extremos- no experimentaron un aumento, en términos absolutos o relativos, en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias. Todo el aumento en la comparación entre extremos de las importaciones de ciertos productos laminados planos se debió a un aumento moderado, a lo largo de cinco años, del acero laminado en caliente y los desbastes, pero las importaciones de ambos productos habían disminuido de manera importante en el período anterior a la decisión de la USITC.[1568] Nueva Zelandia aduce que las importaciones de los productos englobados en la categoría de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, por separado o agrupados, no estaban aumentando en la cantidad prevista por el Acuerdo sobre Salvaguardias como condición para la aplicación de una medida de salvaguardia. La determinación de la USITC sobre esta cuestión está manifiestamente viciada.[1569] China se adhiere a los argumentos formulados por otros reclamantes por lo que respecta al producto incluido en la categoría de ciertos productos planos de acero considerada por separado.[1570]

7.554 Además, las Comunidades Europeas indican que no incumbe a los reclamantes o al Grupo Especial analizar por separado el aumento de las importaciones con respecto a cada uno de los grupos de productos a los que se han impuesto las dos medidas de salvaguardia aplicables a "ciertos productos planos de acero". Pese a ello, según las Comunidades Europeas, el Brasil y Nueva Zelandia, puede demostrarse que, incluso cuando se consideran por separado, no hay fundamento alguno para concluir que las importaciones de esos grupos de productos han aumentado reciente, súbita, aguda y significativamente. Por el contrario, tanto en términos absolutos como relativos, experimentaron una disminución aguda.[1571]

7.555 Nueva Zelandia indica que el volumen total de importación de chapas disminuyó un 52 por ciento entre 1996 y 2001, y que la relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó un 20 por ciento durante el mismo período. Las importaciones de acero laminado en frío aumentaron levemente en términos absolutos durante el período de investigación, pero a partir de 1998 se produjo una tendencia decreciente significativa y sostenida. La relación entre el volumen de importación y la producción nacional se mantuvo casi constante entre 1996 y 2000, pero disminuyó alrededor del 30 por ciento entre 1998 y 2000. Las importaciones de acero revestido han disminuido constante y significativamente desde 1999, y los datos de 2001 revelan una disminución global de las importaciones, tanto en términos absolutos como relativos, desde 1996. Las tendencias de importación de los desbastes revelan que aunque hubo un aumento de las importaciones en 1999

[1567] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 74.

[1568] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 88-89.

[1569] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.77.

[1570] Primera comunicación escrita de China, párrafo 250.

[1571] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 305-308; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 134-135; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.87.

y 2000, en 2001 las importaciones disminuyeron un 25 por ciento en comparación con esos dos años anteriores, y en un 10 por ciento en comparación con 1996.[1572]

7.556 El Brasil añade que sobre la base de los datos correspondientes a todo el año 2001 las importaciones de cada uno de los productos laminados planos también siguieron disminuyendo.[1573] Los productos laminados en frío fueron la única excepción, debido a una investigación antidumping en 2000 que redujo artificialmente las importaciones.[1574]

7.557 Los Estados Unidos responden que los reclamantes plantean argumentos sobre los datos de importación de artículos con respecto a los cuales no se formuló una determinación separada de la existencia de daño.[1575] Habida cuenta de las determinaciones del producto similar formuladas por la USITC, la Comisión no estaba obligada a formular determinaciones separadas del aumento de las importaciones con respecto a los desbastes o el acero resistente a la corrosión, y las tendencias concernientes a esos productos no son pertinentes para determinar si el análisis del aumento de las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono efectuado por la USITC era compatible con el párrafo 1 del artículo 2.[1576]

7.558 Corea alega asimismo que la investigación del aumento de las importaciones de productos laminados planos realizada por la USITC dista mucho de ser la explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho subyacentes respaldan una determinación que requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC estaba obligada a explicar su conclusión de que las importaciones habían aumentado a la luz de los datos que contradicen directamente esa conclusión.[1577]

ii) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?

7.559 El Japón y Nueva Zelandia aducen que la USITC reconoció, pero descartó, el hecho de que el volumen de importación disminuyó un 40 por ciento entre la primera mitad de 2000 y la primera mitad de 2001.[1578, 1579] China, las Comunidades Europeas y Corea[1580] señalan que en el momento en que el Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión se disponía de datos para todo el año 2001

[1572] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.88-4.92.

[1573] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 139-143.

[1574] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 144.

[1575] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1576] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 107.

[1577] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 87.

[1578] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 49-50.

[1579] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 190; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.83.

[1580] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 82.

que confirmaban que las importaciones habían disminuido hasta niveles inferiores a los de 1996.[1581] Dado que el aumento más importante tuvo lugar en 1998, tres años antes de la imposición de las medidas de salvaguardia, y que fue inmediatamente seguido por una importante disminución, China y Corea estiman que, desde luego, el aumento de las importaciones no era lo bastante reciente. Tampoco era lo bastante agudo e importante.[1582]

7.560 Corea sostiene que las importaciones de productos laminados planos disminuyeron alrededor del 18 por ciento entre 1998 y 1999. Después, las importaciones se mantuvieron a los niveles de 1999 en 2000, experimentando un aumento estadísticamente insignificante (0,3 por ciento). Después las importaciones empezaron a disminuir hasta alcanzar su punto más bajo del período en los primeros seis meses de 2001. Corea sostiene que los reclamantes alegan que un aumento estadísticamente insignificante de las importaciones en 2000 no es un "aumento" a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se analiza tanto cuantitativa como cualitativamente. Esas importaciones fueron precedidas de una considerable disminución y seguidas por una disminución aún más importante.[1583]

7.561 Los Estados Unidos afirman que la USITC constató que las importaciones de CPLPAC aumentaron tanto en términos absolutos como en términos relativos. La USITC centró su análisis en el aumento de las importaciones de CPLPAC en 1998, en los efectos de ese aumento (que siguieron manifestándose a lo largo del resto del período de investigación) y en la continuación de las importaciones a niveles altos en 1999 y 2000. En términos absolutos, las importaciones aumentaron de 18,4 millones de toneladas cortas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000. En 1998 se produjo un aumento rápido y espectacular, llegando las importaciones a 25,3 millones de toneladas cortas, lo que representa un aumento del 37,5 por ciento sobre el nivel de 1996. Aunque el volumen de las importaciones disminuyó en 1999 y 2000, se mantuvo significativamente más alto en esos años que al comienzo del período de investigación.[1584] En términos relativos, las importaciones aumentaron del equivalente al 10 por ciento de la producción nacional en 1996 al 10,5 por ciento en 2000.[1585, 1586]

7.562 Las Comunidades Europeas aducen también que la constatación del aumento relativo de las importaciones está tan viciada como la determinación de las importaciones efectivas.[1587] Las Comunidades Europeas, China y Corea sostienen que además de pasarse por alto la disminución constante y significativa desde 1998, un aumento del 0,5 por ciento de la relación en el curso de cinco

[1581] Primera comunicación escrita de China, párrafo 241; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 298.

[1582] Primera comunicación escrita de China, párrafo 247; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 77-78.

[1583] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1584] USITC Report, páginas 49-50.

[1585] USITC Report, página 50.

[1586] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208-210.

[1587] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 300-302.

años simplemente no es, como también mantienen Corea y China[1588], lo bastante aguda e importante para causar o amenazar con causar daños graves.[1589] Según el Brasil, en el mejor de los casos ese aumento es nominal.[1590] China afirma que el aumento relativo en 1998 se vio rápidamente compensado el año siguiente, cuando las importaciones recuperaron su nivel normal. A partir de entonces, en términos relativos, las importaciones se mantuvieron a niveles muy cercanos a los de 1996 y 1997.[1591]

7.563 Por lo que respecta al grado de aumento relativo de las importaciones, los Estados Unidos indican que un aumento, ya sea en términos absolutos o en términos relativos, de los niveles de importación puede satisfacer por sí solo lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1592]

7.564 En réplica, Corea sostiene que si las palabras utilizadas en *Argentina - Calzado (CE)* significan algo (por ejemplo, ¿cuánto es "bastante"?)[1593], los aumentos absolutos y relativos deben ponerse en contexto. Sin embargo, la USITC no hizo tal cosa.[1594] De hecho, las importaciones, como porcentaje de la producción, han disminuido los últimos dos años y medio del período de investigación, y las importaciones, en relación con la producción al final del período, son las más bajas de todo el período.[1595]

iii) El método de análisis de la USITC

Tendencias

7.565 Las Comunidades Europeas recuerdan la constatación de la USITC de que las importaciones aumentaron "de 18,4 millones de toneladas cortas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000, un aumento del 13,7 por ciento".[1596] La USITC también reconoció que el "volumen de las importaciones disminuyó en 1999 y 2000" con respecto al punto máximo alcanzado en 1998[1597], y que esa disminución continuó, dado que las importaciones "disminuyeron de 11,5 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 6,9 millones de toneladas cortas en el período intermedio

[1588] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 84-85; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 107.

[1589] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 107; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 300-302; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 84-85.

[1590] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 132.

[1591] Primera comunicación escrita de China, párrafos 242, 248.

[1592] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 217.

[1593] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 216.

[1594] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 118.

[1595] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 119.

[1596] USITC Report, volumen I, página 49.

[1597] USITC Report, volumen I, página 50.

de 2001".[1598] Las Comunidades Europeas, Corea y el Japón sostienen que la USITC hizo caso omiso de la metodología general consistente en evaluar las tendencias, sugerida por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, y que la situación concerniente a los productos planos de acero se parece mucho a la que en aquel caso ya se rechazó como aumento súbito y reciente de las importaciones.[1599] China añade que la USITC, si creía que la tendencia decreciente de las importaciones no le impedía constatar, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que las importaciones habían aumentado, tenía que dar una explicación razonada y adecuada en apoyo de esa constatación, cosa que no hizo al limitarse simplemente a afirmar que las importaciones seguían siendo "significativamente" más altas en 1999 y 2000 que en 1996.[1600]

7.566 Los Estados Unidos rechazan también la alegación de que en *Argentina - Calzado (CE)* las tendencias de importación eran las mismas que las de CPLPAC en el presente caso. En *Argentina - Calzado (CE)* hubo una disminución constante de las importaciones durante dos años, tras un aumento anterior en el período de investigación.[1601] Por tanto, era posible discernir una tendencia decreciente. Sin embargo, en el presente caso las importaciones aumentaron durante tres años, con un incremento espectacular en 1998, seguido de una disminución de las importaciones de 1998 a 1999, pero después de ella por una nivelación e incluso un ligero aumento en 2000, lo que no constituye una clara tendencia decreciente.[1602] Los Estados Unidos sostienen que los niveles de importación en 1999 y 2000 se mantuvieron muy por encima de los niveles anteriores al gran incremento, y de hecho aumentaron ligeramente entre 1999 y 2000. Según los Estados Unidos, esto difícilmente puede constituir una disminución constante; antes bien, esa pauta satisface lo requerido por las palabras "las importaciones… han aumentado en tal cantidad", tal como esa frase fue interpretada por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*.[1603, 1604]

7.567 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y el Brasil responden que no hay fundamento para concluir que las importaciones sólo habían disminuido temporalmente y recientemente y se mantenían a niveles muy altos, lo que fue la base de la constatación del aumento de las importaciones confirmada por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*. Los datos revelan un período de 30 meses de disminución constante, que llevó a las importaciones a su nivel más bajo durante todo

[1598] USITC Report, volumen I, página 49.

[1599] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 294-297; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 80; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 195-196.

[1600] Primera comunicación escrita de China, párrafo 244.

[1601] En *Argentina - Calzado (CE)* los datos eran los siguientes:

	1991	1992	1993	1994	1995
Total de importaciones (millones de pares)					
Importaciones en términos relativos					

Fuente: Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.151 y 8.273

[1602] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215.

[1603] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

[1604] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

el período de cinco años y medio investigado por la USITC.[1605] Aunque puedan invocarse los matices destacados en los asuntos *Argentina - Calzado (CE)*, *Estados Unidos - Tubos* y *Estados Unidos - Cordero*, lo cierto es que en los datos de importación no hay matices. El único aumento de las importaciones era un recuerdo distante cuando la USITC inició su investigación.[1606] El Brasil añade que los Estados Unidos han determinado que las importaciones de CPLPAC en los Estados Unidos están aumentando, a pesar de que esas importaciones se encuentran no sólo a su nivel más bajo de todo el período de investigación, sino también muy por debajo del límite máximo de 1998, y han disminuido acusadamente en los tres últimos períodos semestrales. Dicho simplemente, no hay fundamento fáctico para determinar un aumento de las importaciones de CPLPAC.[1607]

7.568 El Japón añade también que la tendencia descendente registrada en el período más reciente es todavía más pronunciada en el caso de las importaciones de acero plano laminado efectivamente sujetas a la medida de salvaguardia -esto es, sin la zona de libre comercio y los países en desarrollo que fueron finalmente excluidos de la medida-. El Japón aduce que, cuando en el análisis de la tendencia de las importaciones se prescinde de los países en desarrollo excluidos, resulta aún más claro cuán injustificable fue realmente la decisión de la USITC respecto del aumento de las importaciones. Las importaciones de acero plano laminado permanecieron constantes, cifrándose, excepto en 1998, en aproximadamente 13,5 millones de toneladas al año, antes de descender bruscamente en 2001. Aun con arreglo a la comparación viciada de 1996 con 2000 que realizó la USITC, las importaciones de acero plano laminado efectivamente sujetas a la medida de salvaguardia aumentaron en 253.884 insignificantes toneladas, es decir un 1,9 por ciento, en el caso de los productos combinados planos laminados, y descendieron como porcentaje de la producción estadounidense. Lo mismo ocurrió con los productos laminados en caliente, los laminados en frío y las chapas. Las importaciones de desbastes y de acero resistente a la corrosión alcanzaron su punto más alto en 1999, antes de descender ligeramente en 2000 (las importaciones de acero resistente a la corrosión descendieron de 1,43 millones de toneladas a 1,37 millones de toneladas) y descender bruscamente en 2001. Hubo obvias disminuciones desde el principio hasta el final del período que quedaron encubiertas (como en el caso de las chapas) al optar por la determinación de producto "plano" similar excesivamente amplia. Además, las disminuciones resultan aún más evidentes cuando en el análisis se prescinde de los países excluidos. Si se prescinde de las importaciones procedentes del Canadá y México -países ambos que expidieron volúmenes significativamente elevados de productos planos cada año del período comprendido entre 1996 y 2000, pero que quedaron excluidos de la medida correctiva (infringiéndose el principio de paralelismo, conforme se muestra *infra*)- y de las importaciones procedentes de los países en desarrollo -cuyos envíos aumentaron de casi cero a cifras importantes en un momento posterior del período objeto de investigación- la mayoría de los aumentos perceptibles deja de existir. De hecho, si bien las importaciones efectivamente sujetas a la medida de salvaguardia no presentan ninguna tendencia al aumento que satisfaga el requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, el aumento en términos absolutos del volumen de las importaciones de productos planos laminados procedentes de países en desarrollo excluidos de la medida durante el período 1996 a 2000 fue ocho veces mayor que el aumento correspondiente a países sujetos a la medida, y, sin embargo, aquellos

[1605] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 114; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 54-55; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 200.

[1606] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 58.

[1607] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

países no están sujetos a la medida porque los Estados Unidos los excluyeron en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1608]

Análisis de los extremos

7.569 El Brasil[1609], China[1610], las Comunidades Europeas, el Japón[1611], Corea[1612] y Nueva Zelandia[1613] afirman que la USITC comparó las puntas extremas de 1996 y 2000 y formuló su constatación del aumento de las importaciones a pesar de que tuvo que reconocer que las tendencias en el período más reciente, desde 1998 hasta la primera mitad de 2001, demostraban una disminución constante y continua de las importaciones. Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y Nueva Zelandia estiman que incluso un análisis de los extremos correspondiente a 1996-2000 sólo revela un aumento, muy modesto, del 13,7 por ciento en un período de cinco años, lo que no puede considerarse un aumento "agudo", "súbito" o "importante".[1614] Además, el aumento absoluto de 2,66 millones de toneladas entre 1996-2000 fue en su totalidad consecuencia del aumento de las importaciones de rollos laminados en caliente -2,84 millones de toneladas- que fueron objeto de investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios en 1998 y 2000.[1615, 1616] Corea añade que la USITC no observó debidamente que los laminados en caliente representaban la inmensa mayoría del aumento del volumen en 1998 y que el "aumento" de menor importancia entre extremos era consecuencia únicamente de las importaciones de laminados en caliente y desbastes. De hecho, si las importaciones de rollos laminados en caliente y desbastes se separan del total de importaciones de productos laminados planos, las importaciones totales fueron 6,8 millones de toneladas cortas en 1996, 6,9 millones de toneladas cortas en 1999, y 6,1 millones de toneladas cortas en 2000.[1617] El Japón añade que el aumento no puso ser "importante" cuando representó un mero aumento del 0,5 por ciento de las importaciones en relación con la producción, especialmente habida cuenta de que el 38 por ciento del aumento consistió en desbastes importados por la propia rama de producción nacional.[1618]

[1608] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 205-206.

[1609] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 129, 132.

[1610] Primera comunicación escrita de China, párrafos 243-244.

[1611] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 190, 195.

[1612] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 76, 78.

[1613] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.81, 4.84.

[1614] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 199; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 195; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 76; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.85-4.86.

[1615] *Respondents' Joint Prehearing Brief on Hot-Rolled Steel*, Inv. Nº TA-201-73 (11 de septiembre de 2001) ("*Respondents' Joint Prehearing Brief on Hot-Rolled*"), Prueba documental 4 (Prueba documental CC-52) (las importaciones de laminados en caliente "objeto de investigación" aumentaron de 1,75 millones de toneladas en 1996 a 4,59 millones de toneladas en 2000).

[1616] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 76.

[1617] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 117.

[1618] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 195.

7.570 En respuesta al argumento del Japón de que el aumento de las importaciones de CPLPAC no fue importante porque un 38 por ciento de dicho aumento consistía en desbastes, muchos de los cuales fueron importados por la rama de producción nacional, los Estados Unidos destacan que ese argumento se basa en una simple comparación entre extremos. El argumento del Japón también se basa en la presuposición errónea de que las importaciones de la rama de producción nacional no deben "contarse".[1619] Los Estados Unidos aducen asimismo que es evidentemente incierto que la USITC se apoyó únicamente en un análisis de los extremos, comparando los niveles de importación en 1996 con los de 2000. No se apoyó exclusivamente en esas observaciones para evaluar el aumento de las importaciones. Es evidente que la USITC tuvo en cuenta los años intermedios, centrándose en el gran incremento de las importaciones en 1998 y en la continuación de las importaciones a niveles altos en 1999 y 2000.[1620]

iv) Examen de los datos correspondientes a 2001

7.571 Las Comunidades Europeas, el Brasil, China[1621] y Nueva Zelandia aducen que la USITC pasó por alto el período semestral más reciente de su investigación, la primera mitad de 2001. Si la primera mitad de 2001 se utiliza como punto final, las importaciones de productos laminados planos, tanto en términos absolutos como relativos, son sustancialmente inferiores a los niveles de 1996.[1622] El Brasil y China[1623] afirman que los datos para todo el año 2001 confirman que la acusada disminución de las importaciones de productos laminados planos continuó en la segunda mitad de 2001. Como porcentaje de la producción nacional, las importaciones en 2001 fueron menores que las de cualquier punto del período 1996-2001, e inferiores en más de dos puntos porcentuales a las de 2000 y en casi dos puntos porcentuales a las de 1996. Destaca el hecho de que las importaciones en 2001 fueron 10,5 millones de toneladas inferiores a los niveles máximos de 1998, y 3,5 millones de toneladas inferiores a los niveles de 1996.[1624] Nueva Zelandia indica que los propios Estados Unidos han reconocido la importancia de los datos correspondientes al período intermedio de 2001 al explicar que la USITC recoge datos relativos al período interemedio "para disponer de información sobre el período más actual posible".[1625] El problema es que la USITC, tras reunir los datos más recientes disponibles, hace caso omiso de su importancia. Entre otras cosas, esos datos revelan que las importaciones de CPLPAC habían disminuido un 40 por ciento, y la demanda un 14,9 por ciento. Una atención adecuada a esos datos debería haber indicado a la USITC que no podía hacerse una

[1619] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 219.

[1620] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 214.

[1621] Primera comunicación escrita de China, párrafos 240-241, 246.

[1622] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 132; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.84.

[1623] Primera comunicación escrita de China, párrafos 238-239.

[1624] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 137-138.

[1625] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 95.

constatación de aumento de las importaciones, y que el aumento de las importaciones no pudo ser la causa del presunto daño grave a la rama de producción nacional.[1626]

v) Examen de la disminución de las importaciones

7.572 Corea afirma que el análisis de la USITC no tuvo en cuenta la razón por la que las importaciones disminuyeron -la aplicación de órdenes antidumping y sobre derechos compensatorios. En el presente caso, la USITC era plenamente consciente de la razón por la que las importaciones disminuyeron y de por qué esa tendencia continuaría en un futuro previsible.[1627]

7.573 Los Estados Unidos rechazan la alegación de Corea de que la USITC no tuvo en cuenta los motivos de la disminución de las importaciones de CPLPAC a partir de 1998, a saber, las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios, y afirman que la USITC abordó esa cuestión en su análisis de la relación de causalidad.[1628]

b) Productos de acero fundidos con estaño

i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?

7.574 El Brasil y, sobre la base de los datos de importación pertinentes para los cuatro miembros de la Comisión que consideraron por separado los productos de acero fundido con estaño, China, el Japón y Noruega afirman que no se produjo el requerido aumento agudo, reciente, súbito e importante, y que la constatación positiva de existencia de daño con respecto a esos productos estaba injustificada.[1629]

7.575 Los Estados Unidos insisten en que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente apoyan las determinaciones de tres miembros de la Comisión de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño aumentaron, o, en el caso de los miembros de la Comisión Bragg y Devaney, de que los productos de acero fundido con estaño formaban parte de un producto similar que englobaba ciertos productos planos de acero al carbono y aleado.[1630]

7.576 Noruega responde que, con respecto a los miembros de la Comisión Bragg y Devaney, y según las cifras presentadas por los Estados Unidos, se produjo un aumento desde 1996 hasta el límite máximo en 1998, pero después una disminución acusada en 1999 que continuó en 2000 -con una nueva disminución acusada en el período intermedio de 2001. Noruega sostiene que esto representa

[1626] Respuesta escrita de nueva Zelandia a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1627] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 81.

[1628] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 209-220.

[1629] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 257; Primera comunicación escrita de China, párrafo 289; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 209-210; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 263, 272, 273.

[1630] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 232.

claramente una "disminución constante y significativa" en el "pasado reciente", y que el año 2001 completo finalizó con niveles aún más bajos que 1996.[1631]

7.577 Las Comunidades Europeas y Noruega recuerdan que la USITC formuló una constatación de aumento de las importaciones con respecto a los productos de acero fundido con estaño aunque reconoció expresamente que después de un "nivel máximo de 698.543 toneladas cortas" en 1999 las importaciones "disminuyeron a 580.196 toneladas cortas en 2000", y fueron un "11,1 por ciento inferiores" en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000.[1632] La USITC también reconoció que la relación entre las importaciones y la producción nacional había disminuido del "20,1 por ciento en el nivel máximo de importación alcanzado en 1999" al "17,4 por ciento en 2000".[1633] En última instancia, la USITC confirmó que los datos de importación oficiales utilizados en su examen "sobreestiman las importaciones objeto de esta investigación" debido a anteriores exclusiones de productos.[1634, 1635]

7.578 China y las Comunidades Europeas aducen que el único aumento de las importaciones durante el período de examen fue un incremento brusco en 1999, lo que no es lo bastante reciente para justificar una medida de salvaguardia.[1636] Además, China y Noruega señalan que, posteriormente, las medidas antidumping dieron lugar a una reducción sustancial de las importaciones de productos de acero fundido con estaño[1637], que la USITC pasó totalmente por alto.[1638] Bajo ningún concepto pueden los Estados Unidos alegar que las importaciones de productos de acero fundido con estaño han seguido aumentando hasta un pasado muy reciente. Por el contrario, a partir de 1999, las importaciones reales de productos de acero fundido con estaño han disminuido acusadamente, más de un 20 por ciento.[1639]

7.579 Según las Comunidades Europeas, en el momento en que el Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión de imponer medidas de salvaguardia se disponía de datos completos para el año 2001, que confirmaban que las importaciones de productos de acero fundido con estaño habían incluso retrocedido casi hasta niveles anteriores a 1998.[1640] Las Comunidades Europeas sostienen que, de manera análoga, la relación entre las importaciones y la producción nacional ha experimentado una disminución regular y continua desde 1999 hasta finales de 2000, así como en el

[1631] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 94.

[1632] USITC Report, volumen I, página 71.

[1633] USITC Report, volumen I, página 72.

[1634] USITC Report, volumen I, página 71, nota 370.

[1635] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 359; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 265.

[1636] Primera comunicación escrita de China, párrafo 293.

[1637] Primera comunicación escrita de China, párrafo 288; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 267.

[1638] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 97.

[1639] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 360.

[1640] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 361.

período intermedio de 2001.[1641] El Brasil y el Japón confirman esta observación con respecto a las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por la medida, especialmente países que no son partes en el TLCAN, que son las importaciones pertinentes, dada la exigencia de paralelismo entre el daño y las medidas correctivas.[1642] China, las Comunidades Europeas y Noruega afirman que esa situación, es decir, una disminución significativa y constante de las importaciones desde un nivel máximo a mitad del período, tanto en números reales como en relación con la producción nacional, ya ha sido descartada en *Argentina - Calzado (CE)*.[1643]

7.580 Las Comunidades Europeas y Corea aducen asimismo que tampoco hubo un aumento relativo de las importaciones de productos de acero fundido con estaño. La relación entre las importaciones y la producción nacional llegó a su punto máximo del 20,1 por ciento en 1999, como reflejo de la decisión *Weirton*.[1644] Sin embargo, esto sólo puede considerarse como una circunstancia temporal, en su mayor parte instigada por las propias decisiones comerciales de la rama de producción nacional estadounidense. La relación entre las importaciones y la producción disminuyó acusadamente hasta el 17 por ciento en 2000 y en el período intermedio de 2001.[1645] Una vez más, esto no satisface el requisito del aumento "cualitativo"[1646]

7.581 En respuesta a la alegación de que la USITC no demostró que el aumento de las importaciones fue agudo, reciente, súbito e importante, los Estados Unidos reiteran que los reclamantes están aplicando una norma incorrecta porque el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a si las importaciones han "aumentado en tal cantidad … y se realiza[ban] en condiciones tales que causa[ban] o amenaza[ban] causar un daño grave", y no a si las importaciones eran agudas, recientes, súbitas e importantes en abstracto.[1647]

ii) El método de análisis de la USITC

7.582 China, Corea y Noruega afirman que la comparación entre extremos efectuada por la USITC y una comparación entre el primer año del período de investigación y el punto máximo de 1999 demuestran que las importaciones aumentaron, pero añaden que ese análisis no tiene en cuenta las tendencias de las importaciones.[1648]

[1641] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 363.

[1642] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 257; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 209.

[1643] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 363; Primera comunicación escrita de China, párrafo 287; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 268.

[1644] USITC Report, volumen I, página 72 (Prueba documental CC-6).

[1645] *Steel*, Inv. Nº TA-201-73, USITC Publication 3479 (diciembre de 2001), *Volume II: Information Obtained in the Investigation (Carbon and Alloy Steel Flat, Long and Tubular Products)* (USITC Report, volumen II, cuadro FLAT-10, página FLAT-14 (Prueba documental CC-6).

[1646] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 129.

[1647] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 228.

[1648] Primera comunicación escrita de China, párrafos 288, 290; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 95, 98; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 268.

7.583 Los Estados Unidos afirman que el argumento de que la USITC se apoyó únicamente en un análisis de los extremos, comparando los niveles de importación de 1996 con los de 2000, carece de fundamento. Los miembros de la Comisión Bragg y Miller examinaron los niveles de importación durante el período de investigación y en los períodos intermedios, y se centraron claramente en los aumentos de las importaciones que tuvieron lugar dentro del período de investigación.[1649, 1650]

7.584 Corea y China aducen que los Estados Unidos no deberían poder apoyarse en el análisis de los miembros de la Comisión Bragg y Devaney, ya que su análisis del aumento de las importaciones no se basó en los productos de acero fundido con estaño, sino en "ciertos productos planos de acero al carbono y aleado, incluidos los productos de acero fundido con estaño". El agrupamiento de los productos de acero fundido con estaño con otros productos en un amplio grupo de productos ("ciertos productos planos de acero al carbono y aleado") impidió a esos miembros de la Comisión realizar un análisis útil con respecto a los productos de acero fundido con estaño considerados aisladamente.[1651] Sin embargo, China observa también que el análisis de las tendencias de las importaciones de productos de acero fundido con estaño "como parte de un producto similar que engloba ciertos productos planos de acero al carbono y aleado" también revela una clara tendencia decreciente desde 1999 hasta 2001.[1652, 1653]

iii) Exigencia de una explicación razonada y adecuada

7.585 China, las Comunidades Europeas, Corea y Noruega también aducen que el incremento temporal de las importaciones en 1999 se vio estimulado por una decisión comercial transitoria de la rama de producción nacional estadounidense, más concretamente la decisión de Weirton de cerrar un alto horno y utilizar desbastes importados.[1654] Las Comunidades Europeas aducen que si el nivel más alto alcanzado por las importaciones fue consecuencia de una decisión comercial excepcional, las autoridades competentes tendrían que explicar cómo pueden basarse en él cuando esa condición ya no se da.[1655] El Brasil y Corea añaden que es pertinente el hecho de que la propia industria que solicita la aplicación de medidas correctivas contra las importaciones sea la causante y la beneficiaria de partes importantes del aumento.[1656] Sería un sarcasmo que un productor decidiera aumentar las

[1649] USITC Report, páginas 71-72 (Miller); y página 273 (Bragg).

[1650] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 229.

[1651] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 122-123; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 126.

[1652] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 223.

[1653] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 127.

[1654] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 364; Primera comunicación escrita de China, párrafo 292; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 96; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 269 y 271.

[1655] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1656] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

importaciones y después procediera a utilizar ese mismo aumento como justificación para solicitar la adopción de medidas de salvaguardia.[1657]

7.586 En relación con el argumento de los reclamantes de que el incremento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño en 1999 tuvo lugar en parte porque Weirton cerró un alto horno, los Estados Unidos rechazan la idea de que las importaciones de la rama de producción nacional no deben "contarse" como parte del aumento de las importaciones.[1658] El Acuerdo sobre Salvaguardias no trata las importaciones atribuibles a los productores nacionales en forma distinta a otras importaciones. Además, los procedimientos en materia de salvaguardias conllevan decisiones sobre ramas de producción completas, no sobre productores individuales; y las ramas de producción no toman esas decisiones comerciales.[1659]

7.587 En respuesta, Noruega reitera que si las importaciones entran para suplementar una caída de la producción nacional, esto es un factor cualitativo que también afecta directamente a la cuestión del nexo causal. El descartar esos elementos importantes concernientes al aumento de las importaciones hace que todo el análisis del aumento de las importaciones realizado por los Estados Unidos infrinja el párrafo 1 del artículo 2.[1660] Corea añade que dados los cambios en las importaciones y los elementos de hecho subyacentes en esos cambios, las autoridades competentes estaban especialmente obligadas a evaluar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la naturaleza del aumento de las importaciones. La USITC no realizó una evaluación de esa índole.[1661] China sostiene que el aumento de las importaciones cesó en 2000, es decir, 18 meses antes de la adopción de la medida. No puede considerarse que un aumento de las importaciones que tuvo lugar 18 meses antes y fue seguido de una disminución de esas importaciones es "lo bastante reciente" y "lo bastante súbito".[1662]

7.588 Los Estados Unidos responden que los reclamantes no revelan los motivos de su certeza de que una aumento que tuvo lugar hace 18 meses es "insignificante". De hecho, esos motivos son inexistentes. Ni el artículo XIX ni el Acuerdo sobre Salvaguardias especifican un período más allá del cual un aumento de las importaciones es "insignificante". Desde luego, en *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación no trató de establecer una línea más allá de la cual un aumento de las importaciones sería *per se* insignificante.[1663]

7.589 A la luz de las tendencias intermedias y de otras explicaciones alternativas, las Comunidades Europeas y Noruega afirman que la USITC no dio una explicación adecuada y razonada de por qué

[1657] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1658] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 230.

[1659] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 89.

[1660] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 97.

[1661] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 128.

[1662] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 125.

[1663] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 99.

podía considerar que las importaciones seguían aumentando aguda y recientemente en el pasado más reciente.[1664]

7.590 Según los Estados Unidos, la alegación de que la USITC no atribuyó el peso adecuado a la disminución de las importaciones desde 1999 es irrelevante en la medida en que está basada en las opiniones de los miembros de la Comisión que formularon determinaciones negativas. Entre las determinaciones positivas, sólo la de la Sra. Miller se apoyó en los datos de importación que los reclamantes citan, que son datos de importación correspondientes únicamente a los productos de acero fundido con estaño. La Sra. Miller reconoció que, después de aumentar bruscamente en 1999, los volúmenes de importación disminuyeron entre 1999 y 2000, y entre los períodos intermedios, y explicó por qué esas disminuciones no eran decisivas para su análisis de la relación de causalidad.[1665, 1666]

7.591 Noruega responde que las cifras utilizadas por la Sra. Miller (que también son inexactas, ya que incluyen aumentos concernientes a productos excluidos[1667]) revelan un aumento desde 1996 hasta un máximo en 1999, con una disminución acusada en 2000 y nuevas disminuciones en el período intermedio de 2001. Noruega sostiene que también en este caso se observa una "disminución constante y significativa" en el "pasado reciente".[1668]

iv) Pertinencia de la definición del producto similar

7.592 Corea y Noruega aducen que los Estados Unidos no pueden aglomerar constataciones de aumento de las importaciones con respecto a agrupamientos de productos similares diferenciados -productos laminados planos y productos de acero fundido con estaño- para apoyar una constatación de aumento de las importaciones del producto similar más específico -los productos de acero fundido con estaño. El requisito del producto similar es fundamental en una constatación de aumento de las importaciones. Un enfoque basado en la mezcla y el emparejamiento, como el adoptado por los Estados Unidos, sugiere que cualquier combinación de constataciones jurídicas, aunque sean incompatibles, es insuficiente y representa una clara infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1669] En *Estados Unidos - Tubos* el Órgano de Apelación aclaró que las decisiones jurídicamente coherentes sobre las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias (daño grave y amenaza de daño

[1664] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 365; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 273.

[1665] Las Comunidades Europeas alegan que la relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó en el período intermedio de 2001. Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 362. De hecho, los niveles relativos de importación fueron más altos en el período intermedio de 2001 (17,7 por ciento) que en el de 2000 (17,1 por ciento). USITC Report, página 72, nota 373.

[1666] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 231.

[1667] Véase USITC Report, volumen I, nota 370 (Prueba documental CC-6).

[1668] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 94.

[1669] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 123; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 94.

grave) son admisibles.[1670] Sin embargo, las decisiones jurídicamente incoherentes basadas en distintas definiciones de los productos importados no lo son.[1671]

c) Barras laminadas en caliente

i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?

7.593 China y las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no determinó y justificó que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante.[1672] A juicio de China, la USITC también incurrió en error cuando afirmó que las importaciones experimentaron un aumento rápido y espectacular en 2000, ya que "rápido y espectacular" es mucho menos explícito que "lo bastante reciente, súbito, agudo e importante"[1673], y aquéllas no fueron las palabras escogidas por el Órgano de Apelación[1674], a quien compete aclarar las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC.

7.594 Los Estados Unidos insisten en que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho incluidos en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones aumentaron. La USITC observó que en 2000 las importaciones alcanzaron un nivel más alto, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, que en cualquier año anterior del período examinado y que experimentaron un aumento rápido y espectacular a partir de 1999. Aunque las importaciones disminuyeron comparadas entre períodos intermedios, la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue mayor que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo disminuyó tres décimas de un punto porcentual por debajo del nivel de 1999.[1675, 1676]

7.595 En respuesta a la alegación de China y de las Comunidades Europeas de que no hay elementos de hecho ni explicaciones que justifiquen una determinación de que las importaciones de barras laminadas en caliente están aumentando reciente, aguda y significativamente, los Estados Unidos indican que, en primer lugar, los datos de importación que la USITC analizó año por año revelan aumentos sustanciales. Como explicó el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos*, no es preciso constatar que las importaciones siguen aumentando hasta el final mismo del período de investigación.[1677] En segundo lugar, lo que el Acuerdo sobre Salvaguardias

[1670] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 168-170.

[1671] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 124.

[1672] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 315-316; Primera comunicación escrita de China, párrafos 255.

[1673] Respuesta escrita de China a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1674] Primera comunicación escrita de China, párrafo 255.

[1675] Primera comunicación escrita de China, párrafo 255.

[1676] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 235 y 246.

[1677] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.204.

requiere no es que se determine si las importaciones han aumentado en forma "reciente, aguda e importante" en abstracto. La USITC satisfizo el criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando primero se centró en el aumento de las importaciones y después constató la existencia de daño y de un nexo causal.[1678]

7.596 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos no puede apoyar su defensa en la resolución del Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*. En aquel caso, el Grupo Especial sólo confirmó la constatación de aumento de las importaciones porque había una constatación expresa de que los niveles de importación *seguían aumentando*, cosa que la USITC no ha demostrado.[1679]

7.597 China aduce asimismo que el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente no fue reciente, porque el aumento más acusado, tanto en términos absolutos como relativos, tuvo lugar en 1998, y añade que la USITC tampoco reconoció una disminución de las importaciones que comenzó en 2000 y duró hasta final del período de investigación.[1680]

7.598 Por lo que respecta al argumento de China relativo a una disminución de las importaciones que "comenzó en 2000 y duró hasta el final del período de investigación", los Estados Unidos rechazan este intento de utilizar una parte del período de investigación para alcanzar el resultado apetecido. Los Estados Unidos sostienen también que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cómo debe desglosarse el período de investigación.[1681] Con respecto al argumento de que el aumento de las importaciones no fue reciente, China pasa por alto que las importaciones llegaron a su nivel más alto (tanto en términos absolutos como relativos) en 2000; y que hubo aumentos importantes de 1999 a 2000 en la última comparación entre años.[1682]

7.599 China responde que no puede considerarse que un aumento acusado que tuvo lugar en 1998 es "reciente", del mismo modo que no puede considerarse que ulteriores aumentos de las importaciones fueron "agudos".[1683]

ii) Examen de los datos correspondientes a 2001

7.600 Las Comunidades Europeas afirman que la USITC reconoció, pero no tuvo en cuenta, una disminución acusada, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional, en la primera mitad de 2001, que es la parte más reciente y decisiva del período de investigación.[1684] Cuando el Presidente impuso las medidas de salvaguardia, los datos de importación correspondientes a todo el año 2001 disponibles revelaban que las importaciones habían disminuido un 32 por ciento en comparación con 2000.[1685] Aunque la diferencia de 2,6 puntos porcentuales entre 1999 y 2000 podría

[1678] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 239-241.

[1679] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 203.

[1680] Primera comunicación escrita de China, párrafos 258-262.

[1681] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 244.

[1682] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 245.

[1683] Primera comunicación escrita de China, párrafo 114.

[1684] USITC Report, volumen I, página 92.

[1685] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 311-312.

considerarse un aumento reciente, es obvio que no fue ni agudo ni importante, sino parte de un aumento ligero y gradual escalonado entre el 1,1 por ciento y el 2,6 por ciento, que en el período intermedio de 2001 se vio compensado cuando la relación disminuyó de nuevo al 24,6 por ciento.[1686]

7.601 Los Estados Unidos rechazan el argumento de las Comunidades Europeas basado en datos correspondientes a todo el año 2001, porque esos datos no se tuvieron en cuenta ni deben tenerse en cuenta.[1687]

iii) El método de análisis de la USITC

7.602 China aduce que la USITC no evaluó el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, ni tuvo en cuenta las tendencias, y que no era suficiente que la USITC se limitara a exponer los datos de importación correspondientes a cada año del período de investigación.[1688]

7.603 Los Estados Unidos están en desacuerdo con China sobre si era o no suficiente que la USITC simplemente expusiera los datos de importación correspondientes a cada año sin evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos. La USITC observó cuándo aumentaban y cuándo disminuían las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes a caracterizar los datos en formas determinadas. Tampoco obliga a las autoridades competentes a utilizar términos específicos que no figuran en el Acuerdo.[1689] Dado que con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del ESD un informe sobre solución de diferencias no puede añadir nada a las obligaciones asumidas por un Miembro en virtud del Acuerdo abarcado, la utilización por el Órgano de Apelación de una frase concreta no puede obligar a las autoridades competentes a utilizar la misma frase.[1690]

d) Barras acabadas en frío

i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?

7.604 Las Comunidades Europeas observan que el presunto incremento de las importaciones representó una microevolución de un año, inmediatamente compensada por una disminución en 2001. Cuando el Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión, se disponía de datos sobre todo el año 2001 que demostraban que la tendencia decreciente, ya indicada por los datos correspondientes al período intermedio de 2001, resultó ser una disminución constante y significativa de las importaciones hasta alcanzar niveles incluso inferiores a los de 1998.[1691]

[1686] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 315.

[1687] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 239-241.

[1688] Primera comunicación escrita de China, párrafos 253, 254 y 256.

[1689] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 242.

[1690] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 91.

[1691] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 319-320.

7.605 Los Estados Unidos rechazan la caracterización de los datos sobre niveles de importación absolutos por parte de las Comunidades Europeas como "una microevolución de un año, inmediatamente compensada por una disminución en 2001". En primer lugar, los datos correspondientes a todo el año 2001 no se tuvieron en cuenta, y no deben tenerse en cuenta, por las razones ya expuestas por los Estados Unidos. En segundo lugar, no es exacto calificar como "una microevolución de un año" un aumento del 33,6 por ciento de las importaciones en un solo año, inmediatamente después de aumentos en dos de los tres años anteriores.[1692]

7.606 En relación con las importaciones en términos relativos, las Comunidades Europeas estiman que no hay justificación para considerar que un mero aumento del 6 por ciento de la relación entre las importaciones y la producción nacional constituye un aumento súbito, agudo e importante de las importaciones que puede causar daños a una rama de producción nacional, especialmente cuando las importaciones reales ya mostraron una disminución manifiesta.[1693]

7.607 Por lo que respecta a los niveles de importación en términos relativos, los Estados Unidos insisten en que el aumento de 6,7 puntos porcentuales del nivel relativo de las importaciones de 1999 a 2000 (del 17,0 al 23,7 por ciento) fue, de hecho, muy importante. Los Estados Unidos sostienen que la tentativa de las Comunidades Europeas de restar importancia a ese aumento haciendo referencia a una disminución de los niveles de importación en términos absolutos no es convincente, porque el aumento de los niveles de importación, ya sea en términos absolutos o relativos, satisface por sí mismo lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1694]

7.608 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos han reconocido en la práctica que los niveles de importación en términos absolutos no eran suficientes, y que se apoyan únicamente en la evolución de las importaciones en términos relativos. Por consiguiente, solicitan al Grupo Especial que constate que las importaciones no aumentaron en números reales.[1695] En lo tocante a las importaciones relativas, los Estados Unidos no explicaron por qué el mero aumento de un 6 por ciento de las importaciones relativas en 2000 (tras la caída de un año registrada en 1999) combinado con la tendencia contraria de las importaciones reales en 2001 podía justificar, sin embargo, una constatación de que las barras acabadas en frío se importaban en cantidades extraordinariamente mayores; y las Comunidades Europeas solicitan al Grupo Especial que rechace la constatación del aumento de las importaciones relativas por lo que respecta a ese producto.[1696]

ii) Exigencia de una explicación razonada y adecuada

7.609 Las Comunidades Europeas afirman que los hechos y explicaciones expuestos por las autoridades de los Estados Unidos no justifican una determinación de que las importaciones de barras acabadas en frío están aumentando reciente, aguda y significativamente.[1697]

[1692] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 252.

[1693] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

[1694] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 254.

[1695] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 207.

[1696] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 208.

[1697] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 322.

7.610 Los Estados Unidos aducen que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de barras acabadas en frío estaban aumentando.

e) Barras de refuerzo

i) "¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

7.611 China y las Comunidades Europeas aducen que los hechos y explicaciones expuestos por la USITC no justifican una determinación de que las importaciones de barras de refuerzo *están aumentando* reciente, aguda y significativamente.[1698]

7.612 Los Estados Unidos insisten en que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente apoyaban la determinación de la USITC relativa al aumento de las importaciones. La USITC analizó el aumento brusco de las importaciones en 1999 y los continuados niveles altos de importación en 2000 en su contexto de la posibilidad de que causaran daños graves. El argumento de China de que la USITC no determinó si el aumento de las importaciones de barras de refuerzo era "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante" se basa en un criterio incorrecto.

7.613 Los Estados Unidos resaltan además que la USITC reconoció que las importaciones habían disminuido entre 1999 y 2000 y entre los períodos intermedios, y explicó por qué motivos esas disminuciones no eran decisivas para su análisis. Las autoridades competentes no están obligadas a articular un complicado análisis de tendencias.[1699]

7.614 En respuesta, China insiste en que, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como ha sido interpretado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, los datos de importación deben caracterizarse de una forma determinada, a saber, como "lo bastante súbitos, lo bastante agudos, lo bastante recientes y lo bastante importantes".[1700]

7.615 China y las Comunidades Europeas aducen que la USITC no tuvo en cuenta la disminución de las importaciones de barras de refuerzo en 2000 y 2001.[1701] Adoptar una medida de salvaguardia aunque las importaciones han disminuido de manera importante es equivalente a invocar defensa propia al disparar sobre un agresor que ya está huyendo, es decir, cuando el peligro ya no es inminente.[1702]

[1698] Primera comunicación escrita de China, párrafo 268; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 328.

[1699] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 265.

[1700] Primera comunicación escrita de China, párrafo 116.

[1701] Primera comunicación escrita de China, párrafo 271; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 323-328.

[1702] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 327.

7.616 Con respecto a lo alegado por las Comunidades Europeas, los Estados Unidos reiteran que los datos correspondientes a todo el año 2001 no se tuvieron en cuenta y no deben tenerse en cuenta. Además, la USITC observó que a pesar de las disminuciones de 1999 a 2000, y entre los períodos intermedios de 2000 y 2001, las importaciones en 2000 y en el período intermedio de 2001 se mantuvieron a niveles sustancialmente superiores a los de años del período de investigación anteriores a 1999.[1703]

7.617 Las Comunidades Europeas replican que los datos anualizados correspondientes al período intermedio de 2001 demuestran que tanto las importaciones reales como las relativas decrecieron significativamente durante la primera parte de 2001. Los Estados Unidos no pueden basarse en la resolución formulada en el asunto *Estados Unidos - Tubos* porque no hay elementos de hecho según los cuales las importaciones "se mantuvieron" a niveles altos ni hay explicaciones razonadas de ello.[1704]

ii) El método de análisis de la USITC

7.618 China aduce que la USITC no cumplió su obligación de tener en cuenta el ritmo y la cuantía del aumento relativo y absoluto de las importaciones y las tendencias al limitarse a exponer los datos de importación correspondientes a cada año del período de investigación.[1705]

7.619 Las Comunidades Europeas también aducen que la observación de que las importaciones fueron mayores en 2000 que en 1996 es irrelevante, porque se basa simplemente en una comparación entre extremos. Las Comunidades Europeas sostienen que los niveles recientes de importación en términos absolutos son irrelevantes si las tendencias más recientes revelan una disminución de las importaciones.[1706]

7.620 Los Estados Unidos aducen asimismo que el análisis de la USITC no se basó realmente en una mera comparación entre extremos. En ese sentido, las Comunidades Europeas pasan por alto el hecho de que la USITC también: i) comparó los niveles de importación en 2000 con los de 1998 (y constató que las importaciones en 2000 eran un 35,8 por ciento más altas); ii) comparó los niveles de importación en el período intermedio de 2001 con los de 1996 y 1997 (y constató que las importaciones en los seis primeros meses de 2000 superaban los niveles de los años 1996 y 1997 completos); y iii) comparó la relación de las importaciones con la producción nacional en el período intermedio de 2001 con la de 1996, 1997 y 1998 (y constató que era más alta que en cualquiera de esos años anteriores).[1707]

7.621 Por último, según los Estados Unidos, no es cierto que los niveles recientes de importación en términos absolutos son irrelevantes si la tendencia más reciente revela una disminución de las importaciones, como aducen las Comunidades Europeas. El párrafo 2 a) del artículo 4 no se centra en

[1703] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 262.

[1704] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 210-211.

[1705] Primera comunicación escrita de China, párrafos 266-267.

[1706] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 327.

[1707] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 263.

las tendencias, con exclusión de la cuantía de las importaciones, y no es necesario que las importaciones estén aumentando hasta el final mismo del período de investigación.[1708]

f) Tubos soldados

i) "¿'Aumento de las importaciones' en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

7.622 Las Comunidades Europeas aducen que aunque las importaciones no han disminuido en el pasado más reciente, la USITC no demostró que los aumentos de las importaciones de tubos soldados eran "súbitos, agudos e importantes". La consideración de la USITC de que el aumento cuantitativo del "24,2 por ciento" "era el mayor aumento porcentual anual del período examinado", y de que las importaciones "continuaron a un nivel muy alto en el período intermedio de 2001"[1709], así como la referencia a un aumento mayor de la relación con la producción nacional al final del período examinado[1710] no son, a juicio de las Comunidades Europeas, suficientes.[1711]

7.623 Las Comunidades Europeas y Suiza aducen que como las importaciones de tubos soldados aumentaron regularmente a lo largo del período de investigación, ese aumento no fue "súbito, agudo e importante". No pueden utilizarse medidas de salvaguardia para proteger a la rama de producción frente a un aumento gradual, y por tanto, asumible mediante ajustes, de las importaciones.[1712]

7.624 Según Suiza, aunque el Grupo Especial constate que el aumento del 24,2 por ciento de las importaciones en 2000 fue lo bastante reciente y agudo, los Estados Unidos no han dado una explicación adecuada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente respaldan sus constataciones, y no han demostrado la pertinencia de los factores examinados.[1713] Las Comunidades Europeas añaden que a falta de esa explicación, que no puede subsanarse en el procedimiento de solución de diferencias, el Grupo Especial no puede y no debe determinar si el aumento existente es suficiente para satisfacer los criterios de la OMC.[1714]

7.625 Suiza reconoce que las importaciones de productos tubulares soldados han aumentado durante el período de investigación. Sin embargo, tiene que haber un aumento súbito, extraordinario y anormal de las importaciones, como se afirma en la primera medida de salvaguardia resuelta por el GATT en el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*. Un aumento gradual de las importaciones es la finalidad misma de la liberalización del comercio entre Miembros de la OMC. En consecuencia, un aumento gradual no puede ser lo bastante importante para activar una actuación de urgencia como la imposición de una medida de salvaguardia.[1715] Los Estados Unidos se abstienen de indicar que

[1708] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 264.

[1709] Informe de la USITC, volumen I, página 157.

[1710] Informe de la USITC, volumen I, página 158.

[1711] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 332.

[1712] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 335; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 253-254.

[1713] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 256.

[1714] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 337.

[1715] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 71.

en 1999 las importaciones disminuyeron un 6,4 por ciento, y que el aumento de casi un 25 por ciento en 2000 se basa en la comparación con las cifras correspondientes a 1999, es decir, después de una disminución, y no en la comparación con las cifras correspondientes a 1998, que hubiera arrojado un aumento menos importante, ya que después de una disminución un aumento hasta el nivel anterior arroja automáticamente un mayor porcentaje de aumento. El mayor porcentaje de aumento en 2000 se debe a un efecto estadístico. Otra circunstancia interesante es que desde 1996 hasta 1998 las importaciones aumentaron casi en un 44 por ciento, en comparación con un aumento de sólo el 16 por ciento en el período 1998-2000. Sin embargo, los Estados Unidos no adoptaron ninguna medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones era más acusado que en el período 1996-98.

7.626 Los Estados Unidos alegan que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los hechos que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de tubos soldados aumentaron. Las Comunidades Europeas exponen erróneamente el criterio establecido por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando dicen que la USITC no demostró que los aumentos de las importaciones de tubos soldados fueron "súbitos y agudos". Por los mismos motivos, los Estados Unidos rechazan el argumento de Suiza de que como las importaciones de tubos soldados aumentaron regularmente a lo largo del período de investigación, ese aumento no fue "súbito, agudo e importante". Los Estados Unidos también insisten en que los datos de importación, y su relación con la amenaza del daño grave a la rama de producción nacional, se describen en el informe de la USITC en forma clara y directa.[1716]

7.627 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos no indican en qué parte de su informe presenta la USITC un análisis cuantitativo de la evolución de las importaciones que demuestre que se ha producido un cambio anormal e inesperado de los niveles de importación, en contraste con la progresión de un aumento gradual, perfectamente previsto, y asumible mediante ajustes, de las importaciones.[1717]

ii) El método de análisis de la USITC

7.628 Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC tampoco ha proporcionado datos de aumentos porcentuales anuales ni ha evaluado *todas* las tendencias de las importaciones efectivas y relativas comparando sus aumentos y disminuciones a lo largo del período de investigación.[1718]

g) FFTJ

7.629 Las Comunidades Europeas aducen que el informe de la USITC no contiene una explicación adecuada y razonada, basada en una evaluación completa de las tendencias de las importaciones de cada uno de los productos específicos agrupados en esta amplia categoría a lo largo de todo el período de examen, de la manera en que la evolución regular descrita por la USITC satisface el muy estricto y exigente criterio del aumento súbito de importaciones que sean lo bastante agudas e importantes para causar un daño grave o una amenaza de daño grave con respecto a cada uno de los productos específicos que la Comisión agrupó en su mezcla de productos heterogéneos.[1719]

[1716] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 276, 272-273, 274.

[1717] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 214.

[1718] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 334.

[1719] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 344.

7.630 Los Estados Unidos sostienen que las Comunidades Europeas, al aducir que el aumento de las importaciones fue regular, y no agudo e importante, aplican de nuevo un criterio erróneo. El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que se evalúe si las importaciones "han aumentado en tal cantidad … y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave", y la USITC satisfizo este criterio cuando primero se centró en el aumento de las importaciones y seguidamente constató la existencia de daño y de un nexo causal.[1720]

7.631 Véase la sección F.4c i) en relación con la réplica de las Comunidades Europeas.

h) Barras de acero inoxidable

7.632 Las Comunidades Europeas afirman que no encuentran una explicación razonada de la manera en que los elementos de hecho pueden respaldar una constatación de aumento reciente, súbito, agudo e importante. Impugnan la constatación del aumento de las importaciones por parte de la USITC porque lo que a primera vista podría parecer una tendencia creciente entre 1999 y 2000 fue un mero destello, es decir, un máximo anual de las importaciones, que inmediatamente recuperaron los niveles normales en 2001. La propia USITC reconoció que en términos absolutos las importaciones disminuyeron en la primera mitad de 2001. En la fecha en que el Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión, los datos correspondientes a todo el año 2001 confirmaban la caída importante y duradera de las importaciones.[1721]

7.633 Los Estados Unidos insisten en que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los elementos de hecho que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de barras de acero inoxidable aumentaron. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no debe dejarse engañar por la caracterización por las Comunidades Europeas del aumento de las importaciones en 2000 como "un mero destello". Por lo que respecta a la disminución de las importaciones en 2001 a la que las Comunidades Europeas hacen referencia, los Estados Unidos reiteran que no se tuvieron en cuenta, y no deben tenerse en cuenta, los datos correspondientes a todo el año 2001. Según los Estados Unidos, los datos revelan claramente que el aumento de las importaciones en 2000 fue agudo y sustancial.[1722]

7.634 Las Comunidades Europeas responden que, incluso sobre la base de los datos correspondientes al período intermedio de 2001, el agudo descenso de las importaciones reales que compensó el aumento anterior debe haber sido obvio para la USITC y requería una explicación particularmente convincente de por qué los volúmenes de las importaciones se mantuvieron elevados.[1723]

[1720] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 282; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 42 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 85.

[1721] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 348, 349, 351.

[1722] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 287-288.

[1723] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 220.

i) Alambre de acero inoxidable

i) ¿"Aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias?

7.635 China y las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no determinó si el aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos fue lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, y no evaluó correctamente el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, ni tuvo en cuenta debidamente las tendencias de las importaciones.[1724]

7.636 En respuesta a la alegación de que la USITC no determinó si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, los Estados Unidos reiteran que no hay criterios absolutos para determinar cuán reciente, súbito, agudo o importante debe ser un aumento de las importaciones.[1725]

7.637 Las Comunidades Europeas aducen también que el aumento observado en el período 1999-2000 fue simplemente el reverso de una disminución aguda de las importaciones en 1999.[1726] También en términos relativos, el aumento de las importaciones en 2000 fue un "mero destello" que no dio lugar a niveles de importación anormales. Tampoco se ofrece una explicación adecuada o razonada de la manera en que esos hechos respaldan una conclusión de que la microevolución entre 1999 y 2000 representó un aumento anormal, súbito y agudo de las importaciones que amenazaba con causar daños graves.[1727]

7.638 Según los Estados Unidos, la caracterización por las Comunidades Europeas del aumento de 2000 como un "destello" no encuentra fundamento en los hechos, y pasa por alto que dos de los miembros de la Comisión que hicieron determinaciones positivas constataron una amenaza de daño grave. Al hacerlo se centraron no sólo en el aumento de las importaciones en 2000, sino especialmente en las condiciones que prevalecían en el período intermedio de 2001.[1728] El Presidente Koplan observó el rápido aumento del nivel relativo de las importaciones en el período intermedio de 2001.[1729] La Sra. Bragg observó el aumento de los niveles absolutos de importación en 2000, y el hecho de que esos niveles sólo disminuyeron ligeramente entre el período intermedio de 2000 y el

[1724] Primera comunicación escrita de China, párrafos 302-303; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 372.

[1725] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 316.

[1726] Informe de la USITC, volumen I, página 235.

[1727] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 369-371; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 44 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1728] Como reconoció el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 137, debido al análisis orientado al futuro que entraña una determinación de amenaza, es especialmente importante centrarse en datos más recientes.

[1729] Informe de la USITC, páginas 256-259.

de 2001.[1730] El Sr. Devaney observó que la cuantía de las importaciones aumentó en 2000, y se mantuvo estable entre los períodos intermedios.[1731]

7.639 Las Comunidades Europeas responden que las referencias a extractos del análisis de la relación de causalidad carecen de pertinencia y no contienen el análisis cuantitativo que se requiere del aumento de las importaciones. En ninguna parte del análisis del Presidente Koplan (el único que consideró el alambre de acero inoxidable como un producto separado) se explica por qué los niveles de importación en términos relativos pueden considerarse anormales, y el Acuerdo sobre Salvaguardias no permite que se adopten medidas de salvaguardia contra una amenaza de importación, sino sólo después de que las importaciones hayan aumentado efectivamente o en términos relativos.[1732]

ii) El método de análisis de la USITC y la exigencia de una explicación razonada y adecuada

7.640 China aduce que la USITC no tuvo en cuenta el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos y las tendencias.[1733] China afirma también que la tendencia creciente de las importaciones fue muy regular, y que por ello la USITC incurrió en error cuando examinó el aumento de 1999 a 2000 por separado del resto del período de investigación. En cualquier caso, la USITC no ofreció una explicación razonada y adecuada sobre las tendencias de las importaciones.[1734]

7.641 Los Estados Unidos insisten en que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los hechos que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de alambre de acero inoxidable aumentaron.[1735] La alegación de China de que el análisis de las tendencias de las importaciones realizado por la USITC era deficiente porque la tendencia creciente de las importaciones fue "regular", y de que la USITC no explicó la tendencia de las importaciones, carece de fundamento. Los miembros de la Comisión que formularon determinaciones positivas describieron los datos de importación en forma detallada y directa. Observaron los aumentos de las importaciones, especialmente en los períodos intermedios.[1736] Los argumentos de China sobre el aumento de las importaciones se basan únicamente en los datos examinados por el Presidente Koplan, que definió el producto similar como alambre de acero inoxidable, pero no abordan el análisis del aumento de las importaciones realizado por los otros dos miembros de la Comisión que formularon determinaciones positivas basándose en categorías de productos más amplias.

[1730] Informe de la USITC, página 280.

[1731] Informe de la USITC, página 343.

[1732] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 230-233.

[1733] Primera comunicación escrita de China, párrafo 299.

[1734] Primera comunicación escrita de China, párrafo 301.

[1735] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317.

[1736] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 315.

7.642 China responde que actuó debidamente al apoyarse sólo en los datos examinados por el Presidente Koplan[1737], ya que sólo esos datos guardaban relación con el alambre de acero inoxidable en cuanto tal. El análisis facilitado por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney no ofrecía una base útil para la evaluación de las tendencias de las importaciones de alambre de acero inoxidable, ya que se centraba en otro producto, a saber, "los productos de alambre de acero inoxidable, incluidos los cables y cordajes de alambre de acero inoxidable".[1738]

j) Varillas de acero inoxidable

7.643 China alega que la USITC no determinó si el aumento de las importaciones era lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante. De hecho, según China, la USITC incurrió en un error cuando afirmó que las importaciones revelaron un aumento espectacular y rápido en 2000, ya que "rápido y espectacular" no han sido las palabras escogidas por el Órgano de Apelación. En cualquier caso, se hecha en falta una explicación.[1739]

7.644 China aduce asimismo que la USITC no tuvo en cuenta el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos ni las tendencias.[1740] China y las Comunidades Europeas aducen además que la USITC no tuvo en cuenta las tendencias de las importaciones a lo largo del período de investigación. Según China y las Comunidades Europeas, esas tendencias revelan que las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron dos veces durante el período de investigación (un 29,4 por ciento en 1997 y un 25 por ciento en 2000), y que cada uno de esos aumentos fue seguido de una disminución el año siguiente. Al haberse compensado el año siguiente, ese aumento de las importaciones no podía considerarse importante.[1741] Las Comunidades Europeas añaden que el descenso de los niveles de las importaciones reales ya podía observarse durante la primera mitad de 2001 y la USITC lo reconoció como un descenso del 31,3 por ciento entre los datos correspondientes al período intermedio de 2000 y los correspondientes al de 2001 y que no se dio una explicación razonada y adecuada de la manera en que solamente, este otro nivel máximo de un año justifica una medida de salvaguardia, así como tampoco una explicación sobre el aumento de las importaciones en términos relativos, dado que en el informe de la USITC sólo aparecen asteriscos.[1742]

7.645 Los Estados Unidos mantienen que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los hechos que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron. Las alegaciones de China y las Comunidades Europeas se basan en la utilización de datos correspondientes a todo el año 2001, que no se tuvieron en cuenta y no deben tenerse en cuenta. Examinadas dentro del período de investigación de la USITC, las importaciones revelan una tendencia claramente creciente a lo largo de los dos últimos años completos, en la que el mayor aumento -más del 25 por ciento en términos absolutos- tuvo lugar en 2000. Además, aunque las

[1737] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314.

[1738] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 128.

[1739] Primera comunicación escrita de China, párrafo 278.

[1740] Primera comunicación escrita de China, párrafo 275.

[1741] Primera comunicación escrita de China, párrafo 281; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 353.

[1742] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 355-357; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 219-221.

importaciones siguieran una pauta de sucesivos aumentos y disminuciones, ello podría causar daños graves a la rama de producción nacional que justificarían la aplicación de una medida de salvaguardia.[1743]

7.646 China indica que el que en el período intermedio de 2001 se hubiera producido una disminución de las importaciones era una señal clara para que los Estados Unidos tuvieran en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001 para determinar si esa tendencia era o no representativa. Dado que el aumento de las cuantías en 1997 y 2000 había desaparecido el año siguiente, era tanto más necesario tener en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001.[1744]

7.647 En respuesta al argumento de China de que la USITC no evaluó el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, los Estados Unidos indican que la USITC tuvo en cuenta la cuantía del aumento de las importaciones desde el primer año completo hasta el último año completo del período de investigación, así como las tendencias durante el período de investigación (algunas fluctuaciones, con un aumento agudo al final). El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes a describir los datos en una forma determinada.[1745]

7.648 Los Estados Unidos aducen además que China interpreta erróneamente lo que significa "reciente" cuando aduce que la USITC no tuvo en cuenta el período más reciente, es decir, en el período intermedio de 2001. Como reconoció el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos*, no es preciso que las importaciones aumenten hasta el final mismo del período de investigación. El Acuerdo sobre Salvaguardias, por su parte, no requiere una determinación de que el aumento de las importaciones sea "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante".

7.649 Por último, China afirma que las importaciones disminuyeron de 45.647 toneladas cortas en la primera mitad de 2000 a 36.697 toneladas cortas en la segunda mitad de 2000, y finalmente a 31.365 toneladas cortas en la primera mitad de 2001. China sostiene que no se tuvo en absoluto en cuenta esta disminución fuerte, reciente y duradera.[1746]

7.650 Por lo que respecta al argumento de China sobre una disminución de las importaciones que comenzó en 2000 y duró hasta el final del período de investigación, los Estados Unidos rechazan este intento de dividir en partes el período de investigación para llegar al resultado apetecido. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cómo debe desglosarse el período de investigación. A falta de toda prueba de manipulación o parcialidad, no debe ponerse objeciones a la metodología aplicada por las autoridades investigadoras.[1747]

[1743] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 295-296, 300.

[1744] Primera comunicación escrita de China, párrafos 119, 121.

[1745] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 297.

[1746] Primera comunicación escrita de China, párrafo 283.

[1747] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 301.

G. EXISTENCIA O AMENAZA DE DAÑO GRAVE

1. Obligaciones de las autoridades competentes al formular determinaciones sobre la existencia de daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias

7.651 Apoyándose en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, China afirma que, al determinar si la rama de producción nacional ha sufrido un daño grave, es decir, un "menoscabo general significativo" de la situación de la rama de producción, las autoridades competentes deben evaluar todos los factores pertinentes y llevar a cabo una evaluación sustantiva de la "relación", la "influencia", el "efecto" o el "impacto" de los factores pertinentes en la situación de la rama de producción nacional.[1748] China y las Comunidades Europeas se basan también en esa decisión para alegar que la explicación de las autoridades competentes debe referirse en forma completa a la naturaleza de los datos y, en especial, a su complejidad, y responder acerca de las otras interpretaciones plausibles de esos datos.[1749]

7.652 Las Comunidades Europeas alegan que del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se desprende que la autoridad competente tiene la obligación de justificar su decisión de imponer medidas de salvaguardia. Es decir, en términos del Órgano de Apelación, debe facilitar "explicaciones adecuadas y razonadas" de su determinación según la cual se han cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia.[1750]

7.653 Las Comunidades Europeas alegan que, además, según resulta del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente debe publicar un informe en el que se enuncien sus constataciones sobre los hechos y se facilite la justificación de las conclusiones que condujeron a la imposición de medidas de salvaguardia. Las Comunidades Europeas alegan que esto también es una consecuencia lógica del proceso de investigación nacional establecido en el artículo 3, que tiene por objeto dar a las partes interesadas la oportunidad de hacer conocer cualquier preocupación a la autoridad competente. Las Comunidades Europeas alegan que la autoridad competente también debe justificar su decisión teniendo en cuenta las observaciones que se le hayan formulado durante su investigación.[1751] A juicio de las Comunidades Europeas, el informe de la autoridad competente debe enunciar los hechos pertinentes sobre cuya base un Miembro impone una medida de salvaguardia. Además, el informe publicado no debe dejar al lector en la ignorancia de la forma en que la autoridad competente trató las complejidades derivadas del proceso de examen de los datos.[1752]

[1748] Primera comunicación escrita de China, párrafos 305-307.

[1749] Primera comunicación escrita de China, párrafo 305-307; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381.

[1750] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 380.

[1751] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 382.

[1752] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 383.

2. "Menoscabo general significativo"

a) CCFRS

7.654 Con respecto a la determinación de la USITC acerca de si se había producido o no un "menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional" que produce CCFRS, Nueva Zelandia alega que, aunque la USITC se refirió a algunos factores en apoyo de sus constataciones, no realizó ninguna ponderación objetiva de ellos. Nueva Zelandia pregunta cómo era posible, cuando la participación de la rama de producción nacional en el total del consumo interno se había mantenido estable (y había aumentado significativamente en las cifras del período intermedio de 2001 pasando al 93,1 por ciento frente al 91 por ciento de 1996), cuando la participación de las empresas nacionales en el total de los envíos comerciales se había mantenido estable (y había aumentado del 76 por ciento en 1996 al 81,5 por ciento en en el período intermedio de 2001), cuando se había comprobado que las ventas en el mercado interno habían aumentado el 10,9 por ciento, cuando la producción nacional había aumentado el 8,4 por ciento, y cuando la productividad "se había incrementado agudamente" aumentando el 13,2 por ciento, constatar sin embargo la existencia de "daño grave".[1753] Nueva Zelandia afirma que la USITC optó por desconocer estos factores, concentrando su atención, en cambio, en que la utilización de la capacidad había disminuido del 91,0 al 85,1 por ciento, en que los ingresos de explotación habían disminuido del 4,3 al -1,4 por ciento de las ventas, y en que el número de trabajadores había disminuido el 4,4 por ciento y el de las horas trabajadas había disminuido el 3,5 por ciento. Nueva Zelandia alega que la USITC no explicó por qué estos tres factores negativos debían pesar más que los cinco factores positivos.[1754]

7.655 Además, Nueva Zelandia alega que la USITC no atribuyó el peso que correspondía al importante número de factores que indicaban progresos, y no el deterioro, de la situación de la rama de producción nacional y asignó una importancia desproporcionada a los factores que indicaban deterioro. Nueva Zelandia afirma que la USITC rechazó con frecuencia factores que no confirmaban una conclusión predeterminada de existencia de "daño grave" y que en ningún lugar indicó de qué modo demostraban los factores en que se había apoyado que se cumpliera el criterio, "muy exigente", de un "menoscabo general significativo" en la situación de la rama de producción.[1755] Del mismo modo, China observa que la USITC se refirió en su informe a los problemas financieros de la rama de producción. Sin embargo, China señala que la USITC nunca explicó en qué sentido tenía ese factor una importancia mayor que los otros factores positivos y por qué llevaba a la conclusión de que existía un menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción.[1756]

7.656 Los Estados Unidos responden afirmando que la USITC reconoció que no todos los factores que había examinado, pertinentes respecto de la situación de la rama de producción, mostraban deterioro. Los Estados Unidos alegan que no es preciso que disminuya cada uno de los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 para que pueda constatarse la existencia de daño grave. Señalan que la USITC constató específicamente, sin embargo, que las mejoras registradas en ciertos factores "no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores de la situación de la rama de producción acerca de si ésta sufre o no un daño grave". A este respecto, los Estados Unidos

[1753] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.101.

[1754] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.102.

[1755] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.103.

[1756] Primera comunicación escrita de China, párrafo 315.

hacen referencia a bajas que, según afirman, no han sido controvertidas por ninguna de las partes, entre ellas una importante capacidad de producción inactiva, un agudo deterioro de los resultados financieros y una importante desocupación.[1757]

7.657 Los Estados Unidos también afirman que la USITC analizó específicamente, reconociéndolas, mejoras en la capacidad, la producción y la productividad[1758] y examinó las consecuencias de esos aumentos. La USITC cumplió la obligación que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 al llegar a la conclusión de que esos aumentos aislados no quitaban validez a su constatación de existencia de daño grave tomando en consideración todos los factores pertinentes que tenían relación con la situación de la rama de producción.[1759]

7.658 En particular, los Estados Unidos alegan que el informe de la USITC presentó varios motivos por los cuales los aumentos de la producción y de la capacidad eran coherentes con una constatación de existencia de daño grave. En primer lugar, según los Estados Unidos, la USITC explicó que los aumentos registrados entre 1996 y 2000 se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo interno aparente de CCFRS. Los Estados Unidos afirman que normalmente cabría esperar que la producción y la capacidad aumentasen en un mercado en crecimiento. Sin embargo, según los Estados Unidos, el aumento de la producción entre 1996 y 2000 sólo superó mínimamente el aumento del consumo aparente de CCFRS registrado en los Estados Unidos en el mismo período.[1760] En segundo lugar, la USITC destacó que la mayor capacidad de producción no se estaba utilizando. Por el contrario, la utilización de la capacidad por la rama de producción nacional había tenido una sostenida disminución entre 1996 y 2000, y una caída abrupta entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Los Estados Unidos afirman que la USITC destacó que la menor utilización de la capacidad era evidente en cada una de las categorías de productos de la rama de producción, así como en el conjunto de ella.[1761] De todos modos, los Estados Unidos alegan que el párrafo 2 a) del artículo 4 no menciona expresamente las modificaciones de la capacidad de producción entre los factores que la autoridad investigadora debe tomar en consideración para evaluar la existencia de daño grave. En cambio, se refiere a los cambios de "la utilización de la capacidad".[1762] En tercer lugar, según los Estados Unidos, el cuadro general de la rama de producción no era de expansión sostenida. Los Estados Unidos afirman que, tal como constató la USITC, 10 productores estadounidenses de CCFRS se declararon en quiebra durante el período de su investigación y varios clausuraron su actividad y cesaron totalmente en la producción.[1763] Los Estados Unidos alegan que, teniendo presente lo anterior, la USITC dio una explicación cabal de las razones por las cuales las tendencias positivas referentes a la capacidad y la producción no compensaban las tendencias negativas referentes a los recursos productivos ociosos de la rama de producción.[1764]

[1757] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

[1758] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 339 y 349.

[1759] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 349.

[1760] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 340-341.

[1761] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

[1762] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

[1763] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 343.

[1764] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

7.659 Según los Estados Unidos, la USITC también reconoció que la productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó entre 1996 y 2000. Los Estados Unidos afirman que la USITC tomó en consideración los efectos de ese aumento en los niveles de empleo de la rama de producción y llegó a la conclusión de que el aumento de la productividad "puede haber compensado en alguna medida la disminución del empleo".[1765] Alegan que, en consecuencia, resulta evidente que la USITC tomó en consideración el aumento de la productividad, pero llegó a la conclusión de que no compensaba ni explicaba por completo la disminución del empleo. Según los Estados Unidos, la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo. La productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó en cada uno de los años completos del período objeto de investigación. Esto incluye los años en que el empleo tuvo una relativa estabilidad, así como los años en que disminuyó.[1766] Los Estados Unidos alegan que, además, la mayor productividad sólo podía explicar la disminución del empleo en determinados establecimientos en que la producción hubiera continuado de manera permanente. No podía explicar la disminución del empleo imputable a la clausura de establecimientos de producción. Según los Estados Unidos, la disminución del empleo en la rama de producción de CCFRS se produjo en momentos en que se clausuraron totalmente varias plantas. De este modo, hubo pérdidas de puestos de trabajo en establecimientos cuya productividad se redujo esencialmente a cero.[1767] Los Estados Unidos alegan también que el aumento de la productividad, que por lo general cabe esperar que dé lugar a mejores resultados financieros, no se ajustó a la productividad misma, ya que los resultados financieros de la rama de producción de CCFRS descendieron pronunciadamente después de 1997, y se registraron pérdidas de explotación generales en 1999, 2000 y en el período intermedio de 2001.[1768]

7.660 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia afirma que con una simple aseveración, hecha sin fundamentos, de que la mejora de diversos factores relativos a los resultados, descrita en detalle por la propia USITC, "no compensa las importantes bajas que presentan otros indicadores"[1769] mal puede pretenderse que se cumplan esos requisitos.[1770]

7.661 Nueva Zelandia alega, además, que los Estados Unidos no dan fundamento alguno de la principal aseveración que realizan. Nueva Zelandia se pregunta por qué era necesariamente "coherente con una constatación de existencia de daño grave" el hecho de que los aumentos de la producción entre 1996 y 2000, del 8,4 por ciento, "se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo aparente de ciertos productos planos de acero". Según Nueva Zelandia, un aumento de la producción es un indicador positivo por sí mismo, que tiene que ser ponderado y apreciado en relación con otros factores, positivos y negativos, cuando se trata de establecer una determinación general sobre la existencia de daño grave. Lo mismo ocurre, por otra parte, con el aumento del consumo, que ofrece un fuerte indicio de un mercado en situación satisfactoria. Nueva Zelandia afirma que, por añadidura, el párrafo 2 a) del artículo 4 no ofrece fundamento lógico ni jurídico de clase alguna -y tampoco lo dan los Estados Unidos- para desconocer un indicador positivo sobre la

[1765] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 345.

[1766] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 346.

[1767] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 347.

[1768] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 348.

[1769] Informe de la USITC, volumen I, página 55, pasaje citado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

[1770] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.74.

situación de la rama de producción simplemente porque tenga correlación (o deje de tenerla) con los movimientos de otros de los factores enumerados.[1771]

7.662 Con respecto a los motivos invocados por los Estados Unidos para considerar que el aumento de capacidad no es pertinente y no debe tenerse en cuenta como factor positivo[1772], Nueva Zelandia sostiene que ninguno de ellos es convincente. Según Nueva Zelandia, el simple hecho de que ese factor no figure incluido en la lista del párrafo 2 a) del artículo 4 no tiene significado alguno, ya que ese texto exige la evaluación de todos los factores pertinentes, "en particular" los que se enumeran (es decir, sin que sean los únicos). El aumento de la capacidad de producción bien puede ser indicio de que una industria se encuentra en situación satisfactoria y, en consecuencia, tiene que apreciarse y ponderarse en relación con los demás factores durante la evaluación general referente a la existencia de daño grave. A este respecto, el argumento de los Estados Unidos de que ciertos productores cayeron en quiebra, por lo que no existe un cuadro global de expansión del sector, queda desmentido por las propias cifras de la USITC, que mostraban un aumento del 15,9 por ciento en la capacidad de producción.[1773] Tampoco debe descartarse el aumento de la capacidad de producción simplemente porque tenga correlación, o no la tenga, con la evolución de otros factores, como la utilización de la capacidad.[1774] En consecuencia, el aumento de la capacidad de producción debe considerarse en sí mismo un factor potencialmente positivo.[1775]

7.663 En relación con el fuerte aumento de la productividad, del 13,2 por ciento, Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos consideran que este dato aparentemente puede ser descartado porque "la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo"[1776] y el aumento "no puede explicar los resultados financieros de la rama de producción de ciertos productos de acero planos". Según Nueva Zelandia, ninguna disposición del párrafo 2 a) del artículo 4 indica que el aumento de la productividad tenga que guardar correlación con las tendencias del empleo[1777] o con algún tipo de resultados financieros antes de que pueda apreciarse y ponderarse en relación con todo el conjunto de factores positivos y negativos para efectuar una evaluación global sobre la existencia de daño grave.[1778]

7.664 Como parte de sus argumentos referentes a la relación de causalidad, los Estados Unidos alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias "obliga a tener en cuenta, no uno o dos criterios escogidos,

---

[1771] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.78.

[1772] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 342-344.

[1773] Informe de la USITC, volumen I, página 54.

[1774] Así lo sostienen los Estados Unidos; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

[1775] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.79.

[1776] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 346-348.

[1777] En realidad, las cifras correspondientes a 1996-2000 también dejan dudas sobre los hechos de la aseveración de los Estados Unidos: en ese período se registró un aumento de productividad del 13,2 por ciento, frente a una disminución del 4,4 por ciento en el número de trabajadores y del 3,5 por ciento en el de horas trabajadas.

[1778] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.80.

sino todos los criterios pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción".[1779] Nueva Zelandia responde alegando que los Estados Unidos omiten extraer, después, la conclusión obvia: el análisis sobre la existencia de daño grave realizado por la USITC no cumple las prescripciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretadas por el Órgano de Apelación. Según Nueva Zelandia, las comunicaciones de los Estados Unidos en gran medida son una mera reiteración de las constataciones y el "razonamiento" de la USITC, sin aportar ninguna defensa convincente acerca de las razones por las que lo hecho por la USITC cumplía efectivamente las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y las decisiones pertinentes del Órgano de Apelación en esta materia.[1780]

7.665 Con respecto a la conclusión de la USITC de que las plantas de producción de la industria nacional tenían una "importante capacidad de producción inactiva", Nueva Zelandia afirma que la USITC atribuyó gran importancia a la disminución registrada entre 1996 y 2000, pero argumenta que la disminución general del 6 por ciento en la utilización de la capacidad era ínfima frente a los aumentos mucho más importantes que en el mismo período tuvieron la capacidad, la producción y la productividad. En particular, Nueva Zelandia alega que en ese tiempo la capacidad de producción aumentó el 15,9 por ciento; la producción, el 8,2 por ciento; y la productividad "se había incrementado agudamente" el 13,2 por ciento.[1781] Nueva Zelandia alega que la USITC descartó estos factores lisa y llanamente sin ninguna explicación adecuada ni razonada, limitándose a observar que "a pesar del aumento de la capacidad y la producción, durante el período hubo una importante capacidad ociosa de las plantas de producción de la industria nacional, teniendo en cuenta las numerosas quiebras y la clausura de algunos establecimientos, así como la merma en la utilización de la capacidad". Nueva Zelandia alega que la USITC, al hacer esta afirmación, también omitió explicar que las quiebras aludidas no equivalieron necesariamente a la paralización de establecimientos de producción; la propia USITC reconoció que sólo "algunas" empresas fallidas "cesaron totalmente en sus actividades".[1782] Con respecto a la cuestión de la utilización de la capacidad, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.658.

7.666 Nueva Zelandia alega también que la constatación de la USITC según la cual hubo "un grado importante de desempleo o subempleo en la rama de producción nacional" se basó en una disminución, registrada durante el período objeto de investigación, del número de trabajadores y de horas trabajadas. Según Nueva Zelandia, la USITC no tomó en consideración los efectos de la mayor productividad en la disminución de las necesidades de mano de obra; y tampoco consideró los efectos que había tenido en este indicador la tecnología más moderna y con menor intensidad de mano de obra. Nueva Zelandia sostiene que esta omisión es particularmente notable teniendo en cuenta el reconocimiento por la USITC de que, en el período investigado, se produjo "la primera producción en gran escala de acero laminado en frío y revestido por miniacerías". Nueva Zelandia alega que la circunstancia de que disminuyera el número de trabajadores y de horas trabajadas no debe presumirse una indicación de daño, habida cuenta de las ventajas de que gozan las miniacerías en lo referente a la

[1779] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 450.

[1780] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.76.

[1781] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.104.

[1782] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.105.

mano de obra.[1783] Con respecto a la cuestión de la productividad, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.659.

7.667 Nueva Zelandia alega también que la USITC omitió investigar el grado en que los efectos negativos que a su juicio afectaban a la rama de producción nacional diferían entre los productores integrados y las miniacerías modernas, más eficientes, lo cual era indispensable para lograr una evaluación precisa sobre el carácter "general" del menoscabo significativo. Según Nueva Zelandia, mientras los primeros utilizaban técnicas de producción cada vez más anticuadas, las segundas aprovechaban tecnologías modernas acrecentando su participación en el mercado durante el período objeto de la investigación. El análisis, de este modo, omitió tener en cuenta que, durante el período investigado, la industria del acero de los Estados Unidos era una industria en transición -que sufría un cambio estructural- en que los productores modernos de las miniacerías desplazaban a las plantas integradas anticuadas o crecían a costa de ellas en el mercado.[1784] Nueva Zelandia alega que la USITC no investigó debidamente el grado en que las acerías integradas y las miniacerías lograban resultados diferentes.[1785]

7.668 Los Estados Unidos responden que tanto el párrafo 1 del artículo 2 como el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias disponen que la autoridad investigadora debe determinar si "una rama de producción nacional" sufre daño grave o amenaza de daño grave. Según los Estados Unidos, ninguna disposición de esas normas obliga a la autoridad a determinar, además, que cada uno de los segmentos que pueden existir dentro de una rama de producción sufre daño grave. Los Estados Unidos sostienen que, habiendo determinado que la rama de producción nacional pertinente era la que producía CCFRS, la obligación de la USITC consistía en evaluar la existencia de daño grave en el plano de toda la rama de producción. Tal cosa es precisamente lo que hizo.[1786] Los Estados Unidos sostienen que el examen de la rama de producción de CCFRS no podía abarcar únicamente a las miniacerías, cuando la rama de producción estaba formada tanto por ellas como por las empresas mucho más grandes de los productores integrados. Los Estados Unidos añaden que el deber de evaluar la situación del conjunto de la rama de producción no obliga, sin embargo, a que la autoridad investigadora obtenga datos referentes a todos los productores, o al 100 por ciento de la producción. En el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el Grupo Especial observó que las frases "el conjunto de los productores" y "una proporción importante" tienen vinculación gramatical y relación "con la representatividad de los datos pertinentes a la condición en que se encuentra la rama de producción". Los Estados Unidos sostienen que la USITC reunió y utilizó los datos más completos que era posible obtener respecto de cada una de las 10 ramas de producción nacionales sobre las cuales formuló constataciones positivas de existencia o amenaza de daño grave. La USITC reunió datos mediante cuestionarios de productores estadounidenses que representaban una clara mayoría de la producción de cada una de esas ramas.[1787] A este respecto, los Estados Unidos señalan que, sobre la base de los datos referentes a la producción de CCFRS de las miniacerías[1788] y los datos referentes a la

[1783] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.106.

[1784] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.107.

[1785] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 70 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1786] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 351.

[1787] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 70 formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1788] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 668.

producción total de CCFRS[1789], las miniacerías representaron en 2000 menos del 15 por ciento de la producción de CCFRS de los Estados Unidos.[1790]

7.669 Los Estados Unidos alegan, a este respecto, que las miniacerías formaban parte de la rama de producción nacional de CCFRS, y la USITC constató que la industria de CCFRS, en su conjunto, sufría un daño grave y también que las miniacerías, así como los productores integrados, habían sido afectados negativamente por el aumento de las importaciones. La USITC reconoció que las miniacerías tenían ventajas en los costos respecto de los productores integrados y tenían alguna influencia en el nivel de los precios. Llegó, sin embargo, a la conclusión de que eran las importaciones, y no las miniacerías, lo que había provocado la presión en los precios que los impulsaba en general a la baja.[1791] Los Estados Unidos alegan que múltiples manifestaciones de daño grave a la industria de CCFRS eran aplicables a las miniacerías. Los precios de éstas bajaron y su rentabilidad disminuyó durante el período objeto de investigación.[1792]

7.670 Los Estados Unidos añaden que, aunque fuera preciso un análisis sectorial relativo a CCFRS, la USITC también lo realizó. En particular, los Estados Unidos argumentan que el análisis de la USITC se llevó a cabo sobre la base de las categorías de productos pertinentes sobre las cuales se había pedido que los productores y los importadores suministraran datos (los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y el acero galvanizado). Según los Estados Unidos, la USITC constató que sus conclusiones referentes a la menor utilización de la capacidad y el deterioro de los resultados financieros eran aplicables a cada una de las categorías de productos, así como al conjunto de la rama de producción.[1793] Los Estados Unidos también sostienen que, de todos modos, si los efectos causados por las miniacerías tenían alguna pertinencia, la tenían respecto de la cuestión de la relación de causalidad y no sobre la existencia de daño grave sufrido por el conjunto de la rama de producción de CCFRS, dentro de la cual sólo corresponde a las miniacerías una proporción mucho menor de la producción que a las empresas integradas.[1794]

7.671 Nueva Zelandia observa, ante estas respuestas, que la USITC dirige su atención, de manera parcial y no objetiva, a los sectores de la rama de producción que no obtienen resultados satisfactorios, desconociendo en apariencia que el sector ya estaba efectuando la transición a la eficiencia y la viabilidad de largo plazo como lo ponen de manifiesto los resultados cada vez más firmes de las miniacerías.[1795] En el análisis de la USITC sobre el daño grave no se hace mención

[1789] EE.UU. - Prueba documental 33.

[1790] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 a) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1791] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 c) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1792] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 b) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1793] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 352.

[1794] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353.

[1795] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 2.27-2.32. Los Estados Unidos señalan que las miniacerías representaban toda una tercera parte de la producción de CPLPAC de los Estados Unidos; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353, nota 381.

alguna de este hecho. Según Nueva Zelandia, los Estados Unidos tergiversan esta observación presentándola como una alegación de Nueva Zelandia según la cual la USITC estaba obligada a realizar evaluaciones sectoriales separadas acerca del daño, mientras que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis del conjunto de la rama de producción. En realidad, lo que dice Nueva Zelandia es lo contrario: que la USITC tenía que examinar adecuadamente la situación de *todos* los sectores, y no sólo del que sufría dificultades, para llevar a cabo el análisis de la rama de producción en su conjunto, al que los Estados Unidos admiten que estaban obligados.[1796]

7.672 En conclusión, Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos no han logrado refutar la demostración hecha por Nueva Zelandia de que la USITC atribuyó importancia a determinados factores de manera selectiva y desproporcionada, y no la atribuyó a otros. Tampoco han logrado los Estados Unidos demostrar que se consideró en forma adecuada la situación de todos los sectores de la rama de producción nacional, ni que se hayan cumplido los rigurosos requisitos del "daño grave". En consecuencia, los Estados Unidos no han demostrado la existencia de un "daño grave" sufrido por la rama de producción nacional, como lo exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También se desprende de ello que los Estados Unidos no han facilitado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación de existencia de "daño grave" conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1797]

7.673 Los Estados Unidos sostienen que, como la constatación de existencia de daño grave tiene que referirse a la totalidad de una rama de producción, la autoridad investigadora no está obligada a llevar a cabo un análisis que sólo se refiera aisladamente a uno de sus segmentos. Por este motivo, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debe rechazar la alegación de Nueva Zelandia según la cual la USITC no prestó suficiente atención a las miniacerías al determinar que la rama de producción de CCFRS sufría un daño grave.[1798] Los Estados Unidos reiteran que las miniacerías representaban en el año 2000 menos del 15 por ciento de la producción total de CCFRS de los Estados Unidos.[1799] La USITC obró adecuadamente, y en conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo, al basar su constatación de existencia de daño grave respecto de CCFRS en datos referentes a la totalidad de la rama de producción, y no sólo al 15 por ciento de ella representado por la producción de las miniacerías.[1800]

b) Barras de refuerzo

7.674 China alega que, teniendo en cuenta que la mayoría de los factores de daño eran positivos en el caso de las barras de refuerzo, la USITC tenía la obligación de explicar por qué los factores negativos tenían mayor importancia que los positivos y por qué la situación general de la rama de producción presentaba un menoscabo grave a pesar de estos factores. China sostiene que no bastaba

[1796] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.81.

[1797] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.82.

[1798] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 70 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1799] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1800] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.

la mera afirmación de que los factores positivos correspondían a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos.[1801]

7.675 Los Estados Unidos contestan que la USITC hizo exactamente lo que China plantea que debía hacer. En particular, los Estados Unidos sostienen que la USITC explicó de qué modo los factores negativos sobrepasaban en importancia a los positivos y por qué la situación general de la rama de producción se consideraba, a pesar de estos últimos, gravemente menoscabada. La USITC reconoció que "varios indicadores referentes a la industria de las barras de refuerzo, como la capacidad, la producción y el empleo, mejoraron durante el período examinado". Constató, sin embargo, que esas mejoras correspondían a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos.[1802] Los Estados Unidos afirman, sin embargo, que los envíos de sus productores no tuvieron un aumento correspondiente al del consumo aparente, a pesar del incremento de la capacidad de producción de la industria nacional. Los Estados Unidos alegan que, debido a ello, como destacó la USITC, la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en grado importante durante el período investigado. A juicio de los Estados Unidos, apoyarse en esta consideración estaba claramente en conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refiere específicamente a "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos" como factor que es pertinente en la evaluación del daño grave.[1803]

7.676 China discrepa con la afirmación de que la USITC facilitó una explicación suficiente de la forma en que los factores negativos superaban en importancia a los positivos. China reitera que es inadmisible descartar todos los factores positivos con la simple afirmación de que corresponden a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos. Según China, la respuesta de los Estados Unidos no ofrece ninguna nueva justificación, sino que sólo reitera lo que ya se encontraba en el informe de la USITC.[1804]

c) Tubos soldados

7.677 Suiza alega que las tendencias de varios indicadores mencionados por la USITC no acreditan una amenaza de daño suficientemente grave para cumplir los criterios del Acuerdo sobre Salvaguardias. Suiza observa, a este respecto, que la USITC indica que "los años 1996 a 1998 fueron un período de situación generalmente satisfactoria para la rama de producción nacional de productos tubulares soldados". Suiza alega que, además, algunos de los indicadores examinados por la USITC eran positivos: el número de trabajadores, así como la remuneración horaria, eran más altos en 2000 que en 1996; lo mismo cabe decir del volumen de envíos de los Estados Unidos, los ingresos de explotación y los desembolsos de capital.[1805] Suiza señala también que la USITC mencionó la clausura de dos empresas estadounidenses durante el período examinado. Suiza alega, sin embargo, que la USITC no indicó por qué era pertinente ese hecho, ya que la importancia de esas quiebras no se explicó con claridad en el informe de la USITC. Además, según Suiza, la quiebra de empresas no competitivas se consideraba, en principio, un fenómeno normal en una economía de mercado y no

[1801] Primera comunicación escrita de China, párrafo 335.

[1802] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 370.

[1803] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 371.

[1804] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 150.

[1805] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 272.

necesariamente la consecuencia de un daño grave sufrido por determinada rama de producción.[1806] Con respecto a la pertinencia de las quiebras, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.681.

7.678 Al responder a las críticas de Suiza sobre la determinación efectuada por la USITC, basadas en que determinados factores, como el empleo y la cantidad de los envíos de los Estados Unidos, tenían un nivel más alto en 2000 que en 1996 y los ingresos de explotación de la rama de producción de productos tubulares soldados seguían siendo positivos, los Estados Unidos sostienen que estas consideraciones omiten el hecho de que la determinación de la USITC se basó en la amenaza de daño grave y no en su existencia. La USITC reconoció que la situación de la rama de producción no se encontraba en el nivel del daño grave.[1807] Sin embargo, a juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que la situación de la rama de producción habría de empeorar de manera inminente alcanzando el nivel del daño grave. Para ello, la USITC hizo hincapié particularmente en el deterioro registrado desde 1998 en numerosos factores, sobre todo la producción, los envíos, la utilización de la capacidad, los resultados financieros y el empleo. Los Estados Unidos sostienen que esto guarda plena conformidad con la indicación del Órgano de Apelación de que, a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, "los datos relativos al pasado más reciente proporcionarán a las autoridades competentes una base esencial y, por lo general, más fiable para llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave".[1808] Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación también ha explicado que "las autoridades competentes no pueden basarse exclusivamente en los datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación". Los Estados Unidos sostienen que, en conformidad con esta indicación, la USITC no se basó exclusivamente en que algunos importantes indicadores de los resultados de la rama de producción habían empeorado durante la última parte del período objeto de investigación. Por el contrario, destacó que en 2000 varios de esos indicadores se encontraron, durante el período objeto de investigación, en su nivel más bajo correspondiente a un año completo (la utilización de la capacidad, la participación en el mercado y los ingresos de explotación), o sólo superaban marginalmente sus niveles más bajos (la producción y el empleo). De este modo, la USITC explicó cabalmente por qué los descensos que había observado durante las últimas partes del período objeto de investigación demostraban una amenaza inminente de daño grave.[1809]

3. Obligación de evaluar todos los factores pertinentes

7.679 Nueva Zelandia alega que, en vista de la importancia desproporcionada que la USITC atribuyó a determinados factores al hacer su determinación sobre existencia de daño grave y su omisión de asignar el debido peso a otros factores, la USITC no evaluó todos los factores pertinentes.[1810]

[1806] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 273.

[1807] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 383.

[1808] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 384.

[1809] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 385.

[1810] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.108.

7.680 Los Estados Unidos afirman que la USITC evaluó cada uno de los factores especificados en el párrafo 2 a) del artículo 4.[1811] Los Estados Unidos alegan que los factores expresamente mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 son "de carácter objetivo y cuantificable", pero no todos ellos son cuantificables del mismo modo. Por ejemplo, las importaciones, las ventas y la producción se medirán en unidades de producción; el empleo, en número de trabajadores; las ganancias y pérdidas, en unidades monetarias; y la utilización de la capacidad y la productividad son proporciones.[1812] Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, al realizar el análisis previsto en el párrafo 2 a) del artículo 4, la autoridad investigadora no puede extraer una única "medida" del daño, y no existe ninguna prescripción que le imponga hacerlo. Según los Estados Unidos, la evaluación debe basarse en el conjunto de los factores. Además, la autoridad puede constatar la existencia de daño grave aun cuando no disminuyan todos y cada uno de los factores que examina respecto de la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, "es la totalidad de las tendencias, y la interacción entre ellas, lo que se debe tener en cuenta al determinar la existencia de daño grave", y el "cuadro general" de los factores que afectan a la rama de producción debe indicar un menoscabo general significativo.[1813]

7.681 Los Estados Unidos alegan que, al realizar su análisis sobre la existencia de daño grave, la autoridad competente puede examinar factores no mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4. Más concretamente, alegan que esa autoridad puede y debe examinar otros "factores de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción" que, según su conclusión, sean pertinentes. Respecto de varias ramas de producción, la USITC evaluó otros factores que consideró pertinentes, entre ellos la quiebra de algunos productores. Los Estados Unidos alegan que, aunque varios reclamantes han puesto en tela de juicio la pertinencia de este factor, su importancia es evidente. Según los Estados Unidos, las empresas fallidas que permanecen en actividad suelen reestructurar su funcionamiento como parte del proceso derivado de la quiebra. En consecuencia, las quiebras pueden indicar una disminución de los niveles de los establecimientos de producción y el empleo. Además, los Estados Unidos alegan que cuando una empresa carece de un activo líquido suficiente para pagar a sus acreedores, y en consecuencia debe procurar protección, reestructuración, o hasta la liquidación por los tribunales de quiebras de los Estados Unidos, ello tiene consecuencias obvias para la viabilidad competitiva de ese productor. Según los Estados Unidos, habitualmente las empresas no se declaran en quiebra a menos que su actividad haya sufrido un menoscabo significativo. Del mismo modo, la quiebra de varios productores de una rama de producción puede poner en tela de juicio la viabilidad de toda ella.[1814] Los Estados Unidos también controvierten la aseveración de China según la cual las constataciones de la USITC de que habían quebrado productores de barras laminadas en caliente "no están apoyadas por todos los datos pertinentes y suficientes". Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que las quiebras de empresas estadounidenses tienen carácter público. Observan también que el informe de la USITC, documento público, indicó cuatro productores de barras laminadas en caliente que habían quebrado y señaló que tres de los cuatro habían clausurado la totalidad o una parte de sus actividades de producción en 2001. Los Estados Unidos afirman que la exactitud de esos datos no admite controversia.[1815]

[1811] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 322.

[1812] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 323.

[1813] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 323.

[1814] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325.

[1815] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 359.

7.682 China se remite a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, indicando que en ese caso el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "El apartado a) [del párrafo 4] dispone que las autoridades competentes evaluarán, con carácter formal, 'todos los factores pertinentes'. Sin embargo, esta evaluación no es una cuestión meramente formal, y la lista de los factores pertinentes que deben evaluarse no es simplemente una 'lista recapitulativa'. El párrafo 2 a) del artículo 4 establece que las autoridades competentes deben llevar a cabo una evaluación sustantiva de la 'relación' -o la 'influencia', 'efecto' o 'impacto'- que tienen los factores pertinentes en la 'situación de la rama de producción nacional'." (sin subrayar en el original)[1816]

7.683 China afirma que los Estados Unidos parecen estar diciendo que la autoridad competente no está obligada a efectuar una evaluación separada sobre la existencia de daño respecto de todos los factores pertinentes. Según China, tal cosa es inexacta. Además, China no está de acuerdo con los Estados Unidos en que esta evaluación "debe basarse en los factores en su conjunto". Es verdad que el Órgano de Apelación declaró que las autoridades competentes deben realizar una determinación teniendo en cuenta las pruebas en su conjunto.[1817] Sin embargo, según China, esta prescripción sólo se refiere a la determinación definitiva de existencia de daño y no impide que las autoridades competentes, antes de esa determinación final, lleven a cabo una evaluación del daño derivado de todos los factores pertinentes.[1818]

7.684 Las Comunidades Europeas señalan como argumento coadyuvante que el Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, declaró lo siguiente:

> "[E]l párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere una demostración de que las autoridades competentes han evaluado, como mínimo, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 así como todos los demás factores pertinentes para la situación de la rama de producción interesada".[1819]

7.685 Las Comunidades Europeas sostienen que esto pone en evidencia la necesidad de una evaluación de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. A su juicio, la autoridad competente está obligada entonces a determinar si, sobre la base de una evaluación de estos factores y de cualquier otro que sea pertinente, la rama de producción nacional ha sufrido o no un "menoscabo general significativo" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 4. Las Comunidades Europeas se refieren al siguiente pasaje del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Calzado (CE)*:

> "A nuestro juicio, sólo cuando se ha evaluado la situación general de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si existe o no un 'menoscabo general significativo' de la situación de dicha rama de producción. Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere técnicamente que se evalúen ciertos

---

[1816] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 133.

[1817] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 144.

[1818] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 134.

[1819] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 136.

> factores enumerados, y que deben evaluarse todos los demás factores pertinentes, esta disposición no especifica lo que debe demostrar dicha evaluación. [...] [A]demás del examen técnico de si las autoridades competentes han evaluado en un caso determinado todos los factores enumerados y todos los demás factores pertinentes, consideramos que es fundamental que un grupo especial tenga en cuenta la definición de 'daño grave' que figura en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su examen de cualquier determinación del 'daño grave'."[1820, 1821]

7.686 Nueva Zelandia se remite también a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en que, según dice Nueva Zelandia, el Órgano de Apelación destacó reiteradas veces que la autoridad competente debe evaluar, al apreciar la existencia de daño grave, "*todos los factores pertinentes*" que tengan "carácter objetivo y cuantificable" y su "relación" con la rama de producción nacional. Tal cosa exige una evaluación separada de cada factor.[1822]

7.687 Nueva Zelandia alega también que el Grupo Especial tiene el deber de examinar si las autoridades competentes han evaluado, "con carácter formal", todos los factores pertinentes; y, en segundo lugar, si esa autoridad, "como cuestión sustantiva, enunció una explicación fundamentada y suficiente de la manera en que los hechos respaldaban sus determinaciones". El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, constató que la USITC no había cumplido este segundo requisito, aunque destacó que no formulaba una determinación fáctica acerca de si existía o no amenaza de daño grave. Nueva Zelandia sostiene que el presente caso es muy similar. La USITC había establecido, desde el punto de vista formal, una serie de factores positivos y negativos; pero desde el punto de vista sustantivo no había facilitado una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos comprobaban sus determinaciones sobre existencia de daño grave. Por ejemplo, no examinó ni ponderó esos factores conjuntamente. En consecuencia, existiera o no realmente un daño grave, la USITC -para decirlo parafraseando la constatación del asunto *Estados Unidos - Cordero*- "actuó en forma incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias".[1823]

7.688 China indica que los Estados Unidos parecen considerar que la autoridad competente que lleva a cabo una investigación debe tener discrecionalidad al determinar qué otros factores son pertinentes para su determinación en materia de daño, y que su evaluación debe limitarse exclusivamente a esos otros factores.[1824] China considera que tal interpretación no cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias, aclarados por el Órgano de Apelación. Los Estados Unidos hacen referencia al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* para afirmar que "la autoridad competente puede y debe examinar otros 'factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción' que,

---

[1820] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 139.

[1821] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1822] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[1823] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 161.

[1824] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 135.

según su conclusión, sean pertinentes". Según China, tal interpretación limitaría las obligaciones de la autoridad competente mucho más que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, aclaradas por el Órgano de Apelación.[1825] A juicio de China, en cambio, está claro que la primera obligación de la autoridad competente es evaluar todos los factores pertinentes y, en consecuencia, las autoridades competentes "deben iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes".[1826]

7.689 A este respecto, y en lo referente al factor de las quiebras, China afirma que los Estados Unidos no pueden presentar en su comunicación escrita una explicación sobre la pertinencia de ese factor. Es la USITC la que debió haber presentado, en su informe, la explicación fundamentada y suficiente de los motivos que hacían pertinente el análisis de este factor para su determinación sobre el daño y el grado en que podía demostrar la existencia de daño grave. Según China, la circunstancia de que los Estados Unidos necesiten presentar esa información complementaria en su comunicación escrita es una prueba clara de que la USITC omitió hacerlo.[1827]

4. Obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente

7.690 China alega que, con respecto a la interpretación de la USITC sobre los datos de la investigación acerca del daño respecto de los 10 productos abarcados por las medidas de salvaguardia, la USITC no dio explicaciones fundamentadas y suficientes.[1828] Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos están en infracción de las obligaciones que imponen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no dieron explicaciones fundamentadas y suficientes de su determinación de existencia o amenaza de daño grave. Las Comunidades Europeas afirman también que los Estados Unidos están en infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.[1829]

7.691 Los Estados Unidos contestan sosteniendo que la USITC explicó pormenorizadamente por qué existía un menoscabo general significativo en la situación de cada una de las ramas de producción de las que llegó a la conclusión de que sufrían un daño grave. Según los Estados Unidos, esas ramas de producción dieron cuenta, de manera uniforme, de resultados financieros insatisfactorios. Muchas empresas, y a menudo toda la rama de producción, presentaban actividades que no eran rentables. En varias ramas de producción se habían producido quiebras de empresas. En la mayoría de las ramas de producción pertinentes había también disminución de la capacidad y la producción, con clausuras de plantas. Muchas de ellas también tenían disminución en la utilización de la capacidad y el empleo.[1830] Los Estados Unidos alegan también que, tanto respecto de los tubos soldados como del alambre de acero inoxidable (las dos ramas de producción en que constató amenaza de daño grave), la USITC

[1825] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 136.

[1826] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55, citado en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 137.

[1827] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 138.

[1828] Primera comunicación escrita de China, párrafo 308.

[1829] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 429.

[1830] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 335.

facilitó una explicación detallada, basada en los hechos, de las razones que hacían claramente inminente un menoscabo general significativo de su situación.[1831]

7.692 China no está de acuerdo en que la USITC explicó de manera suficiente, en forma fundamentada y adecuada, "por qué existía un menoscabo general significativo en la situación de cada una de las ramas de producción de las que llegó a la conclusión de que sufrían un daño grave".[1832]

a) Otras explicaciones de los datos

7.693 Sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, China alega que el Grupo Especial debe determinar si las explicaciones dadas en el informe de la USITC se refirieron de manera completa a la naturaleza de los datos, y en especial a su complejidad, y respondieron a las interpretaciones que de esos datos hizo China. En otras palabras, si las explicaciones dadas por la USITC no refutan la interpretación de China, o no están tratadas cabalmente las contradicciones entre los hechos y las conclusiones de la USITC, China afirma que el Grupo Especial debe constatar que las explicaciones no son fundamentadas y suficientes.[1833]

7.694 En respuesta, los Estados Unidos observan que China no facilitó ninguna interpretación de datos a la USITC durante la investigación y que el párrafo 1 del artículo 3 se limita a prescribir que las autoridades que proporcionen "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho"; no exige que las autoridades además respondan directamente a todos los argumentos formulados por las partes en la investigación. Los Estados Unidos indican que el informe de la USITC contiene, no obstante, un razonamiento suficiente para responder a las críticas de China.[1834]

i) CCFRS

7.695 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de CCFRS sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1835]

7.696 China se remite[1836] a la afirmación que figura en el informe de la USITC, según la cual "en vista de la importante capacidad ociosa de los establecimientos de producción, el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional y la importante desocupación o subocupación existente en ella, constatamos que la rama de producción nacional de CCFRS sufre un daño grave". Con respecto al empleo, China alega que, contrariamente a las conclusiones a que llegó la USITC, aunque el empleo había disminuido, ello no indicaba necesariamente que la rama de producción hubiera sufrido daño. En realidad, la productividad había aumentado el 13,2 por ciento entre 1996 y 2000 y el consumo sólo había aumentado el 7,8 por ciento. China alega, además, que

[1831] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 337.

[1832] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 139.

[1833] Primera comunicación escrita de China, párrafo 309.

[1834] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 363.

[1835] Primera comunicación escrita de China, párrafo 317.

[1836] Primera comunicación escrita de China, párrafo 312.

como la rama de producción es intensiva en capital y no en mano de obra, la desocupación podía deberse principalmente a la mayor productividad.[1837]

7.697 China observa que la USITC también mencionó en su informe una disminución de la utilización de la capacidad respecto de CCFRS. China alega que la circunstancia de que la productividad hubiera aumentado mucho más que la demanda interna también debe haber tenido algún efecto en la utilización de la capacidad. Por lo tanto, aunque la utilización de la capacidad disminuyó, tal cosa no significa que la rama de producción se encontrase en situación difícil, sobre todo teniendo presente que había obtenido una participación mayor en el mercado de los Estados Unidos.[1838]

7.698 China observa también que la USITC hizo referencia en su informe a los problemas financieros de la rama de producción. Pero China alega que la USITC no explicó en ningún momento por qué la importancia de este factor superaba la de otros factores positivos llevando a la conclusión de que existía un menoscabo general de la situación en la rama de producción.[1839]

7.699 China alega que la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación, ya que el informe de la USITC no se refiere a las cuestiones planteadas por China ni explica por qué la rama de producción ha sufrido un daño grave a pesar de la existencia de los factores positivos señalados por China.[1840]

7.700 Los Estados Unidos responden afirmando que la USITC reconoció que no todos los factores que había examinado, pertinentes respecto de la situación de la rama de producción, mostraban deterioro. Los Estados Unidos alegan que no es preciso que disminuya cada uno de los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 para que exista una constatación de existencia de daño grave. Señalan que la USITC constató específicamente, sin embargo, que las mejoras registradas en ciertos factores "no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores de la situación de la rama de producción acerca de si ésta sufre o no un daño grave". A este respecto, los Estados Unidos hacen referencia a bajas que, según afirman, no han sido controvertidas por ninguna de las partes, entre ellas una importante capacidad de producción inactiva, un agudo deterioro en los resultados financieros y una importante desocupación.[1841]

7.701 Los Estados Unidos también afirman que la USITC analizó específicamente, reconociéndolas, mejoras de la capacidad, la producción y la productividad[1842] y examinó las consecuencias de esos aumentos. La USITC cumplió la obligación que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 al llegar a la conclusión de que esos aumentos aislados no quitaban validez a su

[1837] Primera comunicación escrita de China, párrafo 313.

[1838] Primera comunicación escrita de China, párrafo 314.

[1839] Primera comunicación escrita de China, párrafo 315.

[1840] Primera comunicación escrita de China, párrafo 316.

[1841] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

[1842] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 339 y 349.

constatación de existencia de daño grave teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que tenían relación con la situación de la rama de producción.[1843]

7.702 En particular, los Estados Unidos alegan que el informe de la USITC presentó varios motivos por los cuales los aumentos de la producción y de la capacidad eran coherentes con una constatación de existencia de daño grave. En primer lugar, según los Estados Unidos, la USITC explicó que los aumentos registrados entre 1996 y 2000 se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo nacional aparente de CCFRS. Los Estados Unidos afirman que normalmente cabría esperar que la producción y la capacidad aumentasen en un mercado en crecimiento. Sin embargo, según los Estados Unidos, el aumento de la producción entre 1996 y 2000 sólo superó mínimamente el aumento del consumo aparente de CCFRS registrado en los Estados Unidos en el mismo período.[1844] En segundo lugar, la USITC destacó que la mayor capacidad de producción no se estaba utilizando. Por el contrario, la utilización de la capacidad por la rama de producción nacional había tenido una sostenida disminución entre 1996 y 2000, y una caída abrupta entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Los Estados Unidos afirman que la USITC destacó que la menor utilización de la capacidad era evidente en cada una de las categorías de productos de la rama de producción, así como en el conjunto de ella.[1845] De todos modos, los Estados Unidos alegan que el párrafo 2 a) del artículo 4 no menciona expresamente las modificaciones de la capacidad de producción entre los factores que la autoridad investigadora debe tomar en consideración para evaluar la existencia de daño grave. En cambio, se refiere a los cambios de "la utilización de la capacidad".[1846] En tercer lugar, según los Estados Unidos, el cuadro general de la rama de producción no era de expansión sostenida. Los Estados Unidos afirman que, tal como constató la USITC, 10 productores estadounidenses de CCFRS se declararon en quiebra durante el período de su investigación y varios clausuraron su actividad y cesaron totalmente en la producción.[1847] Los Estados Unidos alegan que, teniendo presente lo anterior, la USITC dio una explicación cabal de las razones por las cuales las tendencias positivas referentes a la capacidad y la producción no compensaban las tendencias negativas referentes a los recursos productivos inactivos de la rama de producción.[1848]

7.703 Según los Estados Unidos, la USITC también reconoció que la productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó entre 1996 y 2000. Los Estados Unidos afirman que la USITC tomó en consideración los efectos de ese aumento en los niveles de empleo de la rama de producción y llegó a la conclusión de que el aumento de la productividad "puede haber compensado en alguna medida la disminución del empleo".[1849] Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, resulta evidente que la USITC tomó en consideración el aumento de la productividad, pero llegó a la conclusión de que no compensaba ni explicaba por completo la disminución del empleo. Según los Estados Unidos, la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo. La productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó en cada uno de los años

[1843] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 349.

[1844] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 340-341.

[1845] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

[1846] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

[1847] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 343.

[1848] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

[1849] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 345.

completos del período objeto de investigación. Esto incluye los años en que el empleo tuvo una relativa estabilidad, así como los años en que disminuyó.[1850] Los Estados Unidos alegan que, además, la mayor productividad sólo podía explicar la disminución del empleo en determinados establecimientos en que la producción hubiera continuado de manera permanente. No podía explicar la disminución del empleo imputable a la clausura de establecimientos de producción. Según los Estados Unidos, la disminución del empleo en la rama de producción de CCFRS se produjo en momentos en que se clausuraron totalmente varias plantas. De este modo, hubo pérdidas de puestos de trabajo en establecimientos cuya productividad se redujo esencialmente a cero.[1851] Los Estados Unidos alegan también que el aumento de la productividad, que por lo general cabe esperar que dé lugar a mejores resultados financieros, no se ajustó a la productividad misma, ya que los resultados financieros de la rama de producción de CCFRS descendieron pronunciadamente después de 1997, y se registraron pérdidas de explotación generales en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001.[1852]

7.704 A pesar de las explicaciones brindadas por los Estados Unidos, China sostiene que sigue considerando que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de su determinación. China ciertamente no considera que la USITC haya dado una explicación suficiente de las razones por las que los factores negativos tenían mayor peso que los otros factores positivos. A juicio de China, la mera afirmación de que "las mejoras registradas en estos indicadores no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores" es una explicación insuficiente.[1853] Además, China observa que las explicaciones dadas por los Estados Unidos, que en gran medida son una reformulación del informe de la USITC en lo que concierne a la capacidad, la producción y la productividad, se basan por lo general en comparaciones entre el comienzo y el final, de 1996 con 2000. Según China, tal comparación entre el comienzo y el final no basta para refutar la alegación de China según la cual la USITC no examinó debidamente esos tres factores.[1854]

7.705 China alega que la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación, ya que el informe de la USITC no se refiere a las cuestiones planteadas por China ni explica por qué la rama de producción ha sufrido un daño grave a pesar de la existencia de los factores positivos señalados por China.[1855]

ii) Barras laminadas en caliente

7.706 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1856] China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China.

[1850] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 346.

[1851] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 347.

[1852] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 348.

[1853] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 141.

[1854] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 142.

[1855] Primera comunicación escrita de China, párrafo 316.

[1856] Primera comunicación escrita de China, párrafo 326.

Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.[1857]

7.707 Los Estados Unidos responden alegando que carece de todo fundamento la afirmación de China según la cual la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el informe de la USITC explicó plenamente tanto la naturaleza de los datos utilizados por la USITC en el análisis sobre la existencia de daño grave sufrido por la rama de producción de barras laminadas en caliente como las razones por las que esos datos corroboraban su conclusión de existencia de daño grave. Esa conclusión satisface las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1858]

7.708 Más concretamente, los Estados Unidos alegan que, al determinar que la rama de producción de barras laminadas en caliente sufría un daño grave, la USITC citó datos muy diversos que indicaban que esa rama de producción estaba en situación de menoscabo significativo. Señaló la disminución de la producción, los envíos y la capacidad que se había producido en la rama de producción desde 1998; la quiebra de tres productores estadounidenses y la clausura de establecimientos de producción a comienzos de 2001; las plantas de producción inactivas; el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción desde 1998 y las pérdidas generales de explotación registradas en 2000 y en el período intermedio de 2001; la disminución del empleo durante la última parte del período objeto de investigación y la disminución de los gastos de capital y de investigación y desarrollo durante todo el período investigado.[1859] Los Estados Unidos afirman que China, desconociendo estos generalizados datos de disminución y el razonamiento empleado por la USITC en apoyo de su conclusión sobre existencia de daño grave, opta por formular diversas críticas referentes a elementos dispersos del análisis de la USITC. Los Estados Unidos alegan que las críticas de China, además de ser inexactas respecto de los hechos, no demuestran que los Estados Unidos hayan dejado de cumplir sus obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4.[1860]

7.709 China se refiere a la declaración que figura en el informe de la USITC según la cual: "En vista de los resultados financieros insatisfactorios de la rama de producción de barras laminadas en caliente, la disminución de la producción y los envíos y los numerosos casos de quiebra y clausura de plantas producidos durante la última parte del período examinado, con el consiguiente desempleo debido a esas clausuras, llegamos a la conclusión de que la rama de producción sufre un daño grave."[1861] China alega que la afirmación de la USITC, en lo que respecta a la "disminución de la producción y los envíos", no encuentra apoyo en los hechos de la investigación. Por el contrario, a juicio de China, la producción y los envíos aumentaron entre 1996 y 2000. China reconoce que ambos factores empeoraron hacia el final del período objeto de investigación; pero alega que la USITC no explicó por qué esas bajas indicaba un daño grave y no era simplemente una reacción normal después del fuerte aumento registrado por esos factores al comienzo del período investigado. China alega que, de todos modos, la USITC no justificó por qué, en el examen de estos factores, sólo

[1857] Primera comunicación escrita de China, párrafo 325.

[1858] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 363.

[1859] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 354.

[1860] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 355.

[1861] Primera comunicación escrita de China, párrafo 318.

se consideraban pertinentes los últimos años del período investigado. Además, afirma que la USITC no justificó su argumento según el cual estos factores se deterioraron entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 debido a un daño sufrido por la rama de producción y no por la merma del consumo.[1862]

7.710 Los Estados Unidos responden alegando que el hecho de que la producción y los envíos de la rama de producción de barras laminadas en caliente fueran mayores en 2000 que en 1996 no puede ser un dato determinante. Según los Estados Unidos, el párrafo 2 del artículo 4 no permite que la autoridad investigadora se base exclusivamente en un análisis entre el momento inicial y el momento final para evaluar la existencia de daño grave.[1863] Los Estados Unidos afirman que la USITC no se limitó a un análisis de comparación entre el momento inicial y el momento final. Examinó también tendencias registradas dentro del período investigado. Los Estados Unidos sostienen que ese examen demostró que la producción, los envíos, las ventas y los ingresos tuvieron una merma general en la última parte del período objeto de investigación. Es más: el volumen de los envíos y de las ventas disminuyó, y la producción sólo aumentó en grado mínimo, entre 1999 y 2000, cuando el consumo aparente de barras laminadas en caliente aumentó en los Estados Unidos. En consecuencia, a su juicio, no se trataba de una situación en que simplemente se hubiera atenuado el índice de aumento durante el período objeto de investigación, como parece dar por supuesto China. Según los Estados Unidos, el examen y la explicación pormenorizados de las tendencias registradas dentro del período investigado indica también que el deterioro de los indicadores relacionados con la producción no fue una simple función de cambios del consumo aparente en los Estados Unidos.[1864] Los Estados Unidos afirman también que la disminución de la producción, los envíos y las ventas durante la última parte del período objeto de investigación eran significativos, en primer lugar porque se basaban en los datos más recientes de que se disponía y corroboraban claramente el menoscabo actual de la situación de la rama de producción nacional y, en segundo lugar, porque coincidían con otras tendencias negativas en que se apoyó la USITC: el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción.[1865]

7.711 China no está de acuerdo con la afirmación de los Estados Unidos según la cual China pretendió basarse en una comparación entre el momento inicial y el momento final respecto del análisis sobre la producción y los envíos. En su comunicación, China afirmó que "por el contrario, la producción y los envíos aumentaron entre 1996 y 2000". China no se basó en una comparación entre el momento inicial y el momento final, sino que destacó la tendencia más bien ascendente registrada en todo el período objeto de investigación, aunque pudieran observarse algunos leves descensos.[1866]

7.712 China afirma también que es preciso prestar una atención especial a las "numerosas quiebras y clausuras de establecimientos". Contrariamente al punto de vista de la USITC, China no cree que deba aplicarse este criterio como fundamento para determinar la existencia de daño grave porque no estaba apoyado por todos los datos pertinentes y suficientes.[1867] A este respecto, China afirma que lo único que se sabía de la rama de producción de barras laminadas en caliente es que había 32 empresas

[1862] Primera comunicación escrita de China, párrafo 319.

[1863] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 356.

[1864] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 357.

[1865] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 358.

[1866] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 143.

[1867] Primera comunicación escrita de China, párrafo 320.

nacionales que respondieron al cuestionario y que representaban entre el 70 y el 78 por ciento de la producción nacional. No se suministró ninguna información sobre el número total de empresas ni la capacidad de cada una.[1868] China observa también que la USITC indicó que las tres empresas que se declararon en quiebra en 2001 no habían respondido al cuestionario.[1869] China afirma que la única información de que se disponía era que las 3 empresas representaban aproximadamente 1,5 millones de toneladas de capacidad de producción. Pero no había, según China, ninguna información acerca del tiempo durante el cual se alcanzó esa capacidad de producción, ni sobre la productividad ni ningún otro criterio. Además, tampoco había información alguna acerca de la situación de esas empresas durante el período investigado y después de él. China alega que tampoco había informaciones sobre los motivos por los que correspondía considerar este factor.[1870]

7.713 Con respecto a la referencia que la USITC hizo a las quiebras al formular su determinación sobre la existencia de daño grave, los Estados Unidos alegan que, al realizar su análisis sobre la existencia de daño grave, la autoridad competente puede examinar factores no mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4. Más concretamente, alegan que esa autoridad puede y debe examinar otros "factores de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción" que, según su conclusión, sean pertinentes. Respecto de varias ramas de producción, la USITC evaluó otros factores que consideró pertinentes, entre ellos la quiebra de algunos productores. Los Estados Unidos alegan que, aunque varios reclamantes han puesto en tela de juicio la pertinencia de ese factor, su importancia es evidente. Según los Estados Unidos, las empresas fallidas que permanecen en actividad suelen reestructurar su funcionamiento como parte del proceso derivado de la quiebra. En consecuencia, las quiebras pueden indicar una disminución de los niveles de los establecimientos de producción y el empleo. Además, los Estados Unidos alegan que cuando una empresa carece de un activo líquido suficiente para pagar a sus acreedores, y en consecuencia debe procurar protección, reestructuración, o hasta la liquidación por los tribunales de quiebras de los Estados Unidos, ello tiene consecuencias obvias para la viabilidad competitiva de ese productor. Según los Estados Unidos, habitualmente las empresas no se declaran en quiebra a menos que su actividad haya sufrido un menoscabo significativo. Del mismo modo, la quiebra de varios productores de una rama de producción puede poner en tela de juicio la viabilidad de toda ella.[1871] Los Estados Unidos también controvierten la aseveración de China según la cual las constataciones de la USITC de que habían quebrado productores de barras laminadas en caliente "no están apoyadas por todos los datos pertinentes y suficientes". Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que las quiebras de empresas estadounidenses tienen carácter público. Observan también que el informe de la USITC, documento público, indicó cuatro productores de barras laminadas en caliente que habían quebrado y señaló que tres de los cuatro habían clausurado la totalidad o una parte de sus actividades de producción en 2001. Los Estados Unidos afirman que la exactitud de esos datos no admite controversia.[1872]

7.714 En lo que respecta a las quiebras, China no controvierte la exactitud de los datos pero desea destacar que, debido a la falta de respuestas al cuestionario, no existe una explicación suficiente de las razones por las que este criterio podía utilizarse en la evaluación acerca de si la rama de producción

[1868] Primera comunicación escrita de China, párrafo 321.

[1869] Primera comunicación escrita de China, párrafo 320.

[1870] Primera comunicación escrita de China, párrafo 321.

[1871] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325.

[1872] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 359.

había sufrido un daño grave y si éste podía imputarse al aumento de las importaciones.[1873] China reitera que, si algunos productores no respondieron a los cuestionarios, las informaciones suministradas a la autoridad competente podían no reflejar por completo la situación de la rama de producción y no ser verdaderamente representativas. La autoridad, por lo tanto, debe actuar con particular prudencia al emplear esa información. En este caso, la necesidad de una explicación fundamentada y suficiente adquiere especial importancia.[1874]

7.715 China observa que, según la USITC, los datos extraídos de los cuestionarios mostraban una disminución del empleo. Sin embargo, China estima que no se produjo tal disminución, sino que las modificaciones en el nivel de empleo ocurridas durante el período objeto de investigación fueron cíclicas.[1875] Observa, a este respecto, que, si bien la USITC afirmó que "la falta de respuestas al cuestionario de algunos productores que habían clausurado establecimientos significa que los datos de los cuestionarios no reflejaban cabalmente la disminución del empleo que se produjo al final del período examinado", a continuación indicó que después del cierre de las tres empresas, que no habían respondido al cuestionario, 1.000 trabajadores perdieron su empleo.[1876] China argumenta que, si las respuestas a los cuestionarios no reflejaban cabalmente la situación de la rama de producción respecto del empleo, esa información no era representativa de la rama de producción y las conclusiones de la USITC basadas en este criterio no podían ser fundamentadas y suficientes.[1877]

7.716 China alega también que la forma en que la USITC trató el factor referente al empleo no fue objetiva. A ese respecto, señala que la USITC tomó en consideración el desempleo en las tres empresas que habían caído en quiebra, a pesar de que esas empresas no respondieron al cuestionario. Sin embargo, la USITC no tuvo en cuenta el empleo en las demás empresas que no quebraron y que tampoco respondieron al cuestionario. China argumenta que el examen del factor relativo al empleo no fue objetivo, fundamentado ni suficiente, por lo que la USITC no pudo realizar una determinación objetiva de la situación general de la rama de producción.[1878]

7.717 Los Estados Unidos responden señalando que, como se indicó en su informe, en vista de que no todas las empresas productoras de barras laminadas en caliente fallidas habían respondido a su cuestionario, la USITC se remitió a datos públicos referentes a esas empresas para analizar las tendencias de la capacidad y el empleo en la rama de producción de barras laminadas en caliente.[1879] Los Estados Unidos también afirman que China no cita ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias para justificar su aparente creencia de que la USITC sólo podía utilizar informaciones que hubiera obtenido mediante respuestas al cuestionario para su análisis sobre la existencia de daño grave. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades investigadoras a realizar "audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar

[1873] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 144.

[1874] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 145.

[1875] Primera comunicación escrita de China, párrafo 322.

[1876] Primera comunicación escrita de China, párrafo 323.

[1877] Primera comunicación escrita de China, párrafo 324.

[1878] Primera comunicación escrita de China, párrafo 324.

[1879] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 360.

pruebas y exponer sus opiniones"; y es de presumir que no obligaría a las autoridades investigadores a autorizar a las partes interesadas a presentar pruebas pertinentes a la investigación si no pudieran tomar en consideración esas pruebas una vez presentadas.[1880] Los Estados Unidos señalan que las partes interesadas que apoyaban la imposición de medidas de salvaguardia respecto de las barras laminadas en caliente suministraron información referente a ciertos productores de barras laminadas en caliente que no habían respondido al cuestionario de la USITC, incluyendo datos sobre la capacidad de ciertas empresas que habían cesado en sus actividades y el número de trabajadores afectados por cada cierre. Los Estados Unidos alegan que las partes opuestas a la imposición de medidas tuvieron oportunidad para controvertir la exactitud o el crédito de esos datos. Según los Estados Unidos, ninguno lo hizo ante la USITC, y no lo está haciendo China ante el Grupo Especial. A juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que los datos eran dignos de crédito y fehacientes. En consecuencia, actuó en total conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias al basarse en todos los datos incluidos en su expediente acerca de la rama de producción de barras laminadas en caliente.[1881]

7.718 En lo relativo al empleo, China considera que, como la USITC reconoció que los datos del cuestionario no reflejaban cabalmente las disminuciones del empleo, esos datos no eran suficientemente dignos de crédito para que la USITC pudiera extraer conclusiones de ellos. Como los datos reunidos por la USITC mediante los cuestionarios eran claramente incompletos, la USITC debió haberlos considerado con gran cuidado, y se acentuaba la necesidad de una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los datos corroboraban la conclusión de la USITC de que la rama de producción sufría un daño grave.[1882] China también sostiene que la USITC debió haber considerado la cuestión del desempleo respecto de las otras empresas que no quebraron. Según China, no existe prueba alguna de que los Estados Unidos lo hayan hecho. Sobre esta base, China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos.[1883]

iii) Barras acabadas en frío

7.719 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de barras acabadas en frío sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1884] China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China. Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.[1885]

7.720 Los Estados Unidos responden señalando que la USITC, al constatar que la rama de producción de barras acabadas en frío sufría un daño grave, indicó la especial pertinencia de los resultados financieros desfavorables de la rama de producción (como la disminución de los ingresos

[1880] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 361.

[1881] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 362.

[1882] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 146.

[1883] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 147.

[1884] Primera comunicación escrita de China, párrafo 331.

[1885] Primera comunicación escrita de China, párrafo 330.

de explotación, la existencia de pérdidas de explotación y la disminución de los ingresos por ventas) y la pérdida de participación en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que la USITC también mencionó disminuciones en la capacidad en la rama de producción, los envíos y la producción en los tres últimos años completos de su período objeto de investigación, y los bajos niveles de utilización de su capacidad.[1886] Los Estados Unidos alegan que la USITC examinó objetivamente todos los factores pertinentes y dio una explicación fundamentada de su conclusión según la cual la rama de producción de barras acabadas en frío sufría un daño grave. Los Estados Unidos, por lo tanto, cumplieron las obligaciones que les imponían el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1887]

7.721 China observa que el capítulo de conclusiones acerca del daño respecto de las barras acabadas en frío, en el informe de la USITC, indicó lo siguiente: "El indicador más pertinente de la situación de la rama de producción consiste en los resultados financieros desfavorables. La situación financiera de la rama de producción mejoró en 1997 y 1998 respecto del nivel de 1996, pero sus resultados de explotación declinaron agudamente en 1999 y siguieron siendo desfavorables en 2000. Tanto durante 1999 como en 2000 la rama de producción sólo obtuvo una rentabilidad marginal, con un número cada vez mayor de empresas que daban cuenta de pérdidas de explotación. Los resultados financieros de la rama de producción siguieron empeorando en el período intermedio de 2001, en que el sector sufrió pérdidas de explotación. Aunque los envíos y la producción de la industria de las barras acabadas en frío fueron mayores en 2000 que en 1996, esos indicadores presentaron disminución durante los tres últimos años del período examinado, y durante todo él hubo una importante capacidad no utilizada. Teniendo en cuenta estas consideraciones, llegamos a la conclusión de que la rama de producción de las barras acabadas en frío sufre un daño grave."[1888] China alega que esta afirmación no presenta ningún cuadro preciso de la situación de la rama de producción. En lo que atañe a la producción, los envíos de los Estados Unidos, la capacidad y su utilización, los aumentos registrados entre 1996 y 1998 fueron importantes. China argumenta que, en consecuencia, aunque la producción y los demás factores hayan declinado posteriormente dentro del período objeto de investigación, los niveles de 2000 eran significativamente superiores a los de 1996. China afirma también que el consumo de los Estados Unidos tuvo un aumento significativo entre 1996 y 2000. China argumenta que, en consecuencia, la interpretación válida de los datos tiene que ser que la situación de la rama de producción era positiva.[1889]

7.722 Según China, la USITC no podía desconocer los factores positivos que ella misma había reconocido declarando sencillamente que los resultados financieros eran el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción. En cualquier caso, China estima que tal cosa no basta para explicar por qué los factores negativos tenían más importancia que los positivos. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza a la USITC, por cierto, a considerar que un indicador es más importante que los demás. Por otra parte, la USITC no dio explicación alguna sobre por qué el

[1886] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 364.

[1887] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 368.

[1888] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, página 104, citada en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 327.

[1889] Primera comunicación escrita de China, párrafo 328.

deterioro de los resultados financieros de la rama de producción había de considerarse "el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción".[1890]

7.723 Los Estados Unidos responden señalando que la USITC reconoció expresamente que determinados factores relacionados con la producción habían mejorado de 1996 a 2000 respecto de las barras acabadas en frío. Los Estados Unidos sostienen, además, que el análisis sobre existencia de daño grave no se limita a comparaciones entre el momento inicial y el momento final.[1891]

7.724 China tampoco está de acuerdo con la interpretación de la USITC según la cual debe hacerse hincapié en el período más reciente, habida cuenta de la importante mejora de muchos factores al comienzo del período objeto de investigación. Más concretamente, China argumenta que el deterioro reciente de los factores debía evaluarse teniendo en cuenta el excepcional aumento que se había producido inmediatamente antes de ese período. A juicio de China, la reciente disminución de algunos factores sólo demuestra que los factores se estaban estabilizando y, en consecuencia, la rama de producción no sufría daño grave.[1892]

7.725 Los Estados Unidos responden argumentando que China no ha explicado qué tenía de "excepcional" el aumento de los envíos y la producción que la USITC reconoció que se había producido entre 1996 y 1998. En opinión de los Estados Unidos, esos aumentos simplemente siguieron el aumento del consumo interno. El consumo aparente también aumentó de 1999 a 2000, y sin embargo los envíos y la producción nacionales disminuyeron en ese período. Los Estados Unidos alegan que la USITC llegó correctamente a la conclusión de que, aunque la rama de producción estadounidense de barras acabadas en frío logró aumentar su producción reflejando el cambio del consumo aparente a comienzos del período objeto de investigación, no le fue posible hacerlo al final de ese período.[1893] Los Estados Unidos alegan también que, contrariamente a lo afirmado por China, la situación financiera de la rama de producción de barras acabadas en frío no se estaba "estabilizando" al final del período objeto de investigación. Por el contrario, los indicadores financieros tuvieron un agudo deterioro después de 1998. Los Estados Unidos afirman que el deterioro de los resultados financieros de la rama de producción, que como explicó la USITC eran "[e]l indicador más pertinente de la situación de la rama de producción", ha sido simplemente desconocido por China.[1894]

7.726 En lo que respecta al término "excepcional", China dice haberlo usado para destacar la evidente contradicción entre las conclusiones de la USITC, según las cuales la rama de producción ha sufrido un daño grave, y las claras tendencias positivas manifestadas por ciertos factores. Sin embargo, la frase que citan los Estados Unidos tenía por objeto precisar que China discrepa con la interpretación de la USITC de que corresponde atribuir gran importancia al período más reciente. La situación de la rama de producción nacional debió haber sido evaluada con respecto a las tendencias

[1890] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, párrafo 104, citada en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

[1891] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 365.

[1892] Primera comunicación escrita de China, párrafo 329.

[1893] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 366.

[1894] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 367.

de todo el período objeto de investigación, que son claramente positivas en lo referente a diversos indicadores.[1895]

iv) Barras de refuerzo

7.727 China alega que la USITC no realizó respecto de las barras de refuerzo una determinación de existencia de daño que estuviera en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1896] China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos y, como consecuencia de ello, no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.[1897]

7.728 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC consideró objetivamente todos los datos pertinentes y dio una base fundamentada al constatar que la rama de producción de barras de refuerzo sufría un daño grave. Según los Estados Unidos, esa constatación está en conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1898] Más concretamente, los Estados Unidos señalan que, al constatar que la rama de producción de barras de refuerzo sufría daño grave, la USITC destacó los resultados financieros desfavorables que registró durante la primera parte del período objeto de investigación. Los Estados Unidos hacen referencia, en particular, al deterioro de la situación financiera de la rama de producción entre 1999 y 2000; a que sus gastos de capital disminuyeron en cada uno de los años del período objeto de investigación y los desembolsos del año 2000 no alcanzaron a la mitad del nivel de 1996; y a que la participación de la rama de producción nacional en el mercado fue considerablemente inferior en 2000 a la que había tenido en 1996.[1899]

7.729 China observa que la USITC indicó en su informe lo siguiente: "Aunque varios indicadores relativos a la rama de producción de barras de refuerzo mejoraron durante el período examinado, como la capacidad, la producción y el empleo, esas mejoras correspondieron a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de esos aumentos, la rama de producción de barras de refuerzo presentó resultados financieros desfavorables durante la última parte del período examinado. Su situación financiera se deterioró agudamente entre 1999, cuando tuvo un margen de explotación positivo del 5,0 por ciento, y 2000, año en que tuvo un margen de explotación negativo del 1,6 por ciento. Además, la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó durante el período examinado y sus gastos de capital se redujeron considerablemente. En consecuencia, llegamos a la conclusión de que la rama de producción de barras de refuerzo sufre un daño grave."[1900] China considera que estas afirmaciones no presentan un cuadro exacto de la situación de la rama de producción.[1901] En particular, alega que, aunque la

[1895] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 149.

[1896] Primera comunicación escrita de China, párrafo 337.

[1897] Primera comunicación escrita de China, párrafo 336.

[1898] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 373.

[1899] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 369.

[1900] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, página 111, citado en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 332.

[1901] Primera comunicación escrita de China, párrafo 333.

participación de los productos importados en el mercado interno superó en 2000 su nivel de 1996, seguía siendo baja. Además, las ventas de la rama de producción nacional y la utilización de su capacidad aumentaron. China añade que las pérdidas sufridas por la rama de producción se produjeron al final del período objeto de investigación. Señala que esas pérdidas también se sufrieron al comienzo del período investigado, lo que no impidió que la rama de producción obtuviera importantes beneficios durante tres años consecutivos. De este modo, China plantea que las pérdidas sufridas por la rama de producción hacia al final del período objeto de investigación no fueron más que parte de un ciclo, y alega que la USITC no hizo ninguna demostración de lo contrario.[1902]

7.730 Los Estados Unidos responden argumentado que el expediente no presentaba una rama de producción con características cíclicas. Lo que mostraba era una rama de producción con un aumento persistente y sostenido de la demanda de sus productos durante todo el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, la imposibilidad de los productores de barras de refuerzo de lograr una actividad rentable durante un período de demanda sin precedentes indicaba a las claras la existencia de un daño grave.[1903] Observan que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó el 48,1 por ciento de 1996 a 2000, fue también un 2,0 por ciento más elevado en el período intermedio de 2001 que en el de 2000. A la luz de esta situación de la competencia, no puede resultar sorprendente que la industria de las barras de refuerzo de los Estados Unidos ampliara su capacidad y su empleo y lograra aumentar su producción durante el período objeto de investigación. Los Estados Unidos sostienen que, como observó la USITC, la rama de producción de barras de refuerzo no logró beneficiarse del aumento de la demanda. Su participación en el mercado estadounidense se redujo considerablemente (10 puntos porcentuales) entre 1996 y 2000. Además, a pesar de mejoras en factores como la producción y el empleo, su situación financiera tuvo un agudo deterioro. Registró pérdidas de explotación en el año 2000, y en el período intermedio de 2001 sólo tuvo una rentabilidad marginal. La USITC señaló también que los desembolsos de capital de la rama de producción disminuyeron durante el período investigado. La USITC evaluó debidamente tanto las mejoras como los deterioros de la rama de producción respecto de cada uno de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4, y explicó cabalmente por qué el conjunto de los factores corroboraba su conclusión de existencia de daño grave.[1904]

7.731 China sostiene que su alegación según la cual las pérdidas de la rama de producción hacia al final del período investigado no fueron más que parte de un ciclo procuraba ilustrar la falta de explicación adecuada por la USITC acerca de las pérdidas sufridas por la rama de producción respecto de una sola parte determinada del período investigado.[1905]

7.732 Los Estados Unidos responden que la USITC explicó que el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo durante la última parte del período objeto de investigación, a pesar de los aumentos de la producción, era un dato de gran pertinencia. El expediente no presentaba prueba alguna de que los resultados financieros de la rama de producción nacional fueran consecuencia de un ciclo económico. No indicaba una rama de producción con características cíclicas; lo que presentaba era un aumento permanente y sostenido de la demanda de sus productos durante todo el período objeto de investigación. La imposibilidad de los

[1902] Primera comunicación escrita de China, párrafo 334.

[1903] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.

[1904] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 79 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1905] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 334.

productores de barras de refuerzo de lograr una actividad rentable durante un período de demanda sin precedentes indicaba a las claras la existencia de un daño grave.[1906]

7.733 China señala, en su respuesta, el argumento de los Estados Unidos de que "la USITC explicó también que el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo durante la última parte del período objeto de investigación, a pesar de los aumentos de la producción, era un dato de gran pertinencia". Sin embargo, no hay explicación alguna de las razones por las que esos hechos serían "sumamente pertinentes".[1907]

v) Tubos soldados

7.734 Suiza alega que la USITC no demostró que, respecto de los tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos), hubiera existido amenaza de "daño grave" en el sentido de "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", como exige el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1908] En particular, Suiza alega que, si se hubiera hecho una caracterización correcta de los productos tubulares soldados, la USITC habría constatado que respecto de los tubos de precisión sólo había, hasta hace poco tiempo, una única empresa entre los productores de tubos de los Estados Unidos que aducía estar en condiciones de fabricar productos similares, aunque no de la misma calidad. En consecuencia, Suiza alega que no alcanza a advertir cómo podía sufrir un daño grave la rama de producción de los Estados Unidos en ese sector.[1909]

7.735 Como respuesta de carácter general, los Estados Unidos argumentan que, al solicitar el establecimiento de un grupo especial, Suiza no incluyó ninguna alegación de que las constataciones de existencia o amenaza de daño grave hechas por los Estados Unidos fueran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, esta alegación no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y no existen fundamentos para que la trate. Los Estados Unidos manifiestan a continuación, sin embargo, que si el Grupo Especial decide tratar esta cuestión, deberá constatar que Suiza no ha cumplido la carga de la prueba que le incumbía.[1910]

7.736 Suiza contesta a lo anterior que no mencionó específicamente el requisito de existencia o amenaza de daño grave en su solicitud de establecimiento de un grupo especial; pero invocó en esa solicitud el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se refieren explícitamente al aumento de las importaciones, el daño grave o amenaza de daño grave y la relación de causalidad. Suiza, además, mencionó específicamente el aumento de las importaciones y la relación de causalidad. El argumento de la relación de causalidad (entre el aumento de las importaciones y la existencia o amenaza de daño grave) abarca intrínsecamente los

[1906] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.

[1907] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 152.

[1908] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 259.

[1909] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 268.

[1910] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 382.

elementos de daño grave o amenaza de daño grave, ya que no es posible formular argumento alguno sobre la relación de causalidad si se excluye el de existencia o amenaza de daño.[1911]

7.737 China argumenta que la USITC no realizó respecto de ciertos productos tubulares una determinación de amenaza de daño grave que estuviera en conformidad con los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1912]

7.738 Los Estados Unidos responden señalando que la determinación de la USITC acerca de los tubos soldados se basó en la amenaza de daño grave. Aunque la USITC constató que la rama de producción de tubos soldados no sufría un daño grave, caracterizó su situación general como "débil". Llegó a la conclusión de que el daño grave parecía inminente sobre la base de que la producción había disminuido desde 1998 a pesar de un consumo aparente estable en general en los Estados Unidos; la utilización de la capacidad había tenido una aguda disminución en 1999 y 2000; la participación de los productores estadounidenses en el mercado había disminuido agudamente en 2000 y siguió disminuyendo en el período intermedio de 2001; los ingresos de explotación de los productores nacionales se situaron en 2000 en su nivel más bajo correspondiente a un año completo; y el empleo en la rama de producción disminuyó en 1999 y 2000, acercándose en 2000 al nivel más bajo que había registrado en el período objeto de investigación. Los salarios mostraban tendencias análogas. Los niveles de empleo en el período intermedio de 2001 eran superiores a los de 2000, pero no ocurría lo mismo con los salarios ni con el número de horas trabajadas.[1913]

7.739 Suiza no controvierte que la rama de producción estadounidense ha sufrido dificultades. Sin embargo, alega que la USITC no demostró, respecto de los productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos), la amenaza de "daño grave" en el sentido de "un menoscabo general significativo" de la situación de una rama de producción nacional, como exige el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1914] A este respecto, Suiza señala que la USITC constató que la rama de producción nacional de tubos soldados sufría una amenaza de daño grave. La USITC llegó a esa conclusión después de haber destacado particularmente los siguientes factores en disminución desde 1998: la producción, los envíos, la utilización de la capacidad, los resultados financieros y el empleo. Sin embargo, la propia USITC reconoció que "durante el período objeto de investigación, la capacidad de producción nacional de tubos soldados aumentó y alcanzó su nivel más alto en 2000. Según Suiza, el aumento de la capacidad de producción de los Estados Unidos siguió en gran medida el aumento del consumo aparente de tubos soldados. La reciente disminución de la producción nacional, junto con el aumento de la capacidad de producción, dio lugar a una importante merma de la utilización de la capacidad que se inició en 1999 y continuó en 2000 y en el período intermedio de 2001".[1915]

7.740 China alega que la USITC no explicó, de manera fundamentada y suficiente, por qué había una amenaza de daño grave para la rama de producción de ciertos tubos de conducción, teniendo en cuenta que el mercado de los tubos de gran diámetro había entrado en auge y seguiría ampliándose en

[1911] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 78.

[1912] Primera comunicación escrita de China, párrafo 343.

[1913] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 374.

[1914] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 80.

[1915] Informe de la USITC, volumen I página 160, citado en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 81.

el futuro inmediato.[1916] China afirma, a este respecto, que la USITC estuvo de acuerdo con las proyecciones de persistente crecimiento debido al aumento de la demanda para obras de oleoductos. Según China, la USITC también manifestó que la producción nacional aumentó entre 1996 y 1998 junto con los mayores niveles de consumo aparente agregado en los Estados Unidos. China argumenta que como los mayores niveles de consumo, según la USITC, provocaban un aumento de la producción, cabía esperar que el aumento de la demanda de tubos de conducción provocara un aumento de la producción que mejoraría la situación de la rama de producción.[1917]

7.741 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC reconoció en su informe un reciente aumento de la demanda de tubos de gran diámetro y la probabilidad de que ese segmento del mercado siguiera creciendo.[1918] Los Estados Unidos observan que la USITC presentó dos motivos por los que esta circunstancia no obstaba a su conclusión de amenaza de daño grave. Observó en primer lugar que los tubos de gran diámetro sólo representaban entre el 20 y el 30 por ciento de toda la rama de producción de tubos soldados.[1919] Contrariamente a lo afirmado por China, la USITC tenía fundamento para llegar a la conclusión de que ese dato no debía ser determinante. Los Estados Unidos afirman, en apoyo de lo anterior, que la USITC estaba analizando el daño grave sobre la base de la rama de producción en su conjunto. Al efectuar un análisis sobre el 100 por ciento de la rama de producción, la USITC no estaba obligada a concluir que un aumento de la demanda en el 20 por ciento de la rama de producción contaba más que el 80 por ciento restante, cuya situación competitiva era diferente.[1920] En segundo lugar, la USITC no consideró que el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro fuera determinante. Como observó la USITC, la demanda de ese producto ya había comenzado a aumentar. Por consiguiente, los datos reunidos en la investigación de la USITC pondrían de manifiesto si el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro afectaba o no a la demanda de toda la rama de producción.[1921] Pero la demanda global de tubos soldados no había aumentado en forma apreciable durante la última parte del período objeto de investigación. Por el contrario, como señaló la USITC, se había mantenido en general estable desde 1998.[1922] Los Estados Unidos alegan que, aunque el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro observado al final del período investigado había sido suficiente para estabilizar la demanda global de tubos soldados en los Estados Unidos, no había bastado para impedir la disminución en los envíos, la producción y la utilización de la capacidad que se observó durante esos períodos. Aunque la USITC llegó a la conclusión de que en el futuro inmediato las condiciones de la demanda serían iguales a las observadas durante la última parte del período objeto de investigación, tenía fundamentos para constatar que habrían de mantenerse las tendencias desfavorables de los factores relacionados con la producción observadas durante esos períodos en el conjunto del sector que producía tubos soldados.[1923]

[1916] Primera comunicación escrita de China, párrafo 338.

[1917] Primera comunicación escrita de China, párrafo 339.

[1918] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 376.

[1919] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 377.

[1920] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 378.

[1921] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 379.

[1922] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 380.

[1923] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 381.

7.742 China observa que, a pesar de lo anterior, la USITC explicó que los tubos de conducción de gran diámetro sólo representaban una parte de la rama de producción y que la demanda global de productos tubulares soldados se mantenía "relativamente" constante a pesar del reciente aumento de la demanda. Sobre esa base, la USITC consideraba que persistía la amenaza de daño grave.[1924] En opinión de China, esta explicación dista mucho de ser suficiente. En primer lugar, China argumenta que era normal que la demanda global sólo aumentase levemente en el período intermedio de 2001, teniendo en cuenta que en ese momento la demanda apenas comenzaba a aumentar. Además, China alega que, para llegar a la conclusión de que seguía siendo inminente un daño grave, la USITC habría tenido que determinar las consecuencias de ese aumento de la demanda en el futuro próximo y establecer después si podía o no evitar el daño grave.[1925] China alega que el hecho de que el aumento de la demanda afectara a un 20 o un 30 por ciento de la categoría total del producto respectivo era un factor de gran importancia que debía tomarse en consideración. China alega que la USITC no lo examinó con suficiente detenimiento y no dio una explicación fundamentada y suficiente de las razones por las que el daño seguía siendo inminente.[1926]

7.743 A pesar de los argumentos de los Estados Unidos, China observa que la USITC no evaluó en qué medida la demanda de tubos de conducción, que habría de seguir aumentando en el futuro según reconocía la USITC, podía repercutir en la demanda de toda la categoría de los productos soldados. De ese modo, por cierto, se podría haber confirmado la tendencia, destacada en la respuesta de los Estados Unidos, por la que el consumo de tubos de conducción soldados ha venido aumentando desde 1999.[1927] En consecuencia, China sostiene que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de las razones por las que el daño seguía siendo inminente.[1928]

7.744 Suiza señala que la USITC, en su informe, indicó lo siguiente: "Teniendo en cuenta las tendencias desfavorables de la mayoría de los factores relativos a los resultados de la rama de producción que se manifestaron en 1999 y siguieron en 2000 y al comenzar 2001, en particular la disminución de la producción, la utilización de la capacidad, los envíos, el número de trabajadores y la rentabilidad en 2000, constatamos que la rama de producción nacional se aproxima a una situación de daño grave."[1929] Suiza alega que la rama de producción nacional pertinente de los Estados Unidos no sufría una amenaza de daño grave, sino que en realidad omitió adaptarse al proceso de reajuste mundial de la industria del acero.[1930]

7.745 Los Estados Unidos responden alegando que Suiza no explica por qué el párrafo 2 a) del artículo 4 exige un análisis más general del proceso de reajuste mundial de la industria del acero. Según los Estados Unidos, ese tema evidentemente no corresponde a ninguno de los factores que enumera expresamente el párrafo 2 a) del artículo 4, ni es análogo a ninguno de los factores allí

[1924] Primera comunicación escrita de China, párrafo 340.

[1925] Primera comunicación escrita de China, párrafo 341.

[1926] Primera comunicación escrita de China, párrafo 342.

[1927] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 153.

[1928] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 154.

[1929] Informe de la USITC, volumen I, página 162, citado en la Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 267.

[1930] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 269.

enumerados. Los Estados Unidos sostienen que esa disposición se refiere a factores objetivos y empíricos "que [tienen] relación con la situación" de la respectiva rama de producción nacional. Esos factores describen o indican la situación de la rama de producción, a diferencia de las consideraciones que pueden tener efectos en la rama de producción nacional pero no pueden ser objeto de cuantificación. Los Estados Unidos sostienen que el análisis de los efectos de la situación mundial de la competencia parecería relacionarse más adecuadamente con la evaluación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4. Los Estados Unidos alegan que el examen por la USITC de todos los factores enumerados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4, junto con varios otros factores empíricos pertinentes a la evaluación de la situación de la rama de producción nacional de tubos soldados, cumple cabalmente los requisitos de esa disposición.[1931]

7.746 Con respecto a la adaptación de la rama de producción nacional estadounidense al proceso mundial de reajuste, Suiza estima, sobre la base de los factores causantes de daño considerados por la USITC, que la rama de producción de tubos soldados de los Estados Unidos aumentó su capacidad a tal punto que, ya en 1996, excedía del consumo aparente de los Estados Unidos en 855.809 toneladas.[1932] Suiza reconoce que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige un análisis del proceso de reajuste mundial de la industria del acero, y no alega que los Estados Unidos hubieran debido efectuar ese análisis. Suiza sostiene que dedujo de las cifras citadas en el informe de la USITC y de la evolución mundial de la industria del acero que la rama de producción estadounidense no se adaptó a la situación mundial de la industria del acero, afectada por una crónica capacidad excesiva de producción, en la forma en que lo hizo, por ejemplo, la industria del acero de Suiza.[1933]

7.747 Con respecto al indicador de la capacidad, Suiza observa que la capacidad de producción nacional de los Estados Unidos tuvo un aumento acentuado (+22 por ciento) y constante entre 1996 y 2000, mientras que la demanda interna de los Estados Unidos aumentó en menor medida (+19 por ciento). En comparación, la capacidad de producción extranjera sólo aumentó levemente durante el mismo período (+3 por ciento). Suiza afirma que durante el período objeto de investigación la participación de la rama de producción de los Estados Unidos en la capacidad de producción mundial aumentó del 25 a cerca del 29 por ciento. Con un aumento de su capacidad de producción mayor que el de la demanda interna, las empresas de los Estados Unidos tenían que ampliar su participación en el mercado interno, o bien acumular existencias, o no aprovechar su capacidad.[1934] Suiza añade que, como la rama de producción de los Estados Unidos aumentó su capacidad de producción entre 1996 y 2000 (+22 por ciento) más que el aumento de la demanda interna (+19 por ciento), las empresas estadounidenses tenían que aumentar su participación en el mercado interno, o bien acumular existencias, o no aprovechar su capacidad. Suiza sostiene que el deterioro de los factores examinados por la USITC no puede llamar la atención, puesto que la capacidad de la rama de producción estadounidense de tubos soldados era excesiva y seguía creciendo mientras la situación de esa rama de producción comenzaba a empeorar. El argumento de los Estados Unidos según el cual la menor utilización de la capacidad indica que la rama de producción sufría una amenaza de daño grave no es válido a pesar del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque las empresas no

[1931] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 388.

[1932] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 85.

[1933] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 86.

[1934] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 270.

pueden presumir sencillamente que pueden aumentar su capacidad según lo prefieran transformándola en mayores oportunidades de producción.[1935]

7.748 Suiza observa también que el valor unitario de los productos importados disminuyó permanentemente (-9 por ciento) entre 1996 y 2000. Suiza sugiere que esto podría explicarse por el hecho de que, en otros países, las inversiones se hacían principalmente con el objetivo de reducir los costos de producción. En cambio, según Suiza, en los Estados Unidos el valor medio de las ventas aumentó el 3 por ciento entre 1996 (606 dólares EE.UU.) y 1998 (622 dólares EE.UU.), antes de comenzar a disminuir. Suiza sugiere que esto puede haberse debido a la inadecuada política de las empresas en materia de fijación de precios, o bien a una política equivocada en materia de inversiones, o a otras razones.[1936]

7.749 Suiza observa también que el informe de la USITC indica que los envíos de los productores estadounidenses aumentaron a lo largo de 1999, pero en 2000 disminuyeron el 9,1 por ciento y se mantuvieron estables (en niveles levemente inferiores) en el primer semestre de 2001. Según las cifras del informe de la USITC, los envíos de los productores estadounidenses tuvieron un leve aumento en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000.[1937] De este modo, según Suiza, si la situación se estabilizó, o hasta parecía haber mejorado recientemente, la amenaza de daño grave no está verdaderamente demostrada.[1938]

7.750 Por último, Suiza sostiene que una disminución de un solo año como base para concluir que la rama de producción de los Estados Unidos se encuentra en situación de amenaza de daño grave supone utilizar un plazo demasiado breve. La amenaza podría demostrarse poco menos que cuando se quisiera. En este caso es más importante tomar en consideración un período más prolongado porque a corto plazo también había indicadores que mejoraban. Si se toma, por ejemplo, el empleo, los Estados Unidos aducen que parecía inminente un daño grave porque el empleo en la rama de producción disminuyó en 1999 y 2000, y en 2000 se encontraba cerca de su nivel más bajo del período objeto de investigación.[1939] En realidad, el número de trabajadores fue relativamente estable y sólo osciló levemente durante el período objeto de investigación, salvo en 1999, año en que aumentó el 7 por ciento.[1940] Hasta aumentó (1,2 por ciento) en las cifras preliminares de 2001 en comparación con las de 2000. Si las empresas hubieran considerado que las amenazaba un daño grave, no habrían contratado más personal. Además, el número de trabajadores dedicados a la producción era más elevado al final del período objeto de investigación (6.736 en 2000) que al comienzo (6.539 en 1996).[1941]

[1935] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 82.

[1936] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 271.

[1937] Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15.

[1938] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 83.

[1939] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 374.

[1940] Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15.

[1941] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 84.

vi) Alambre de acero inoxidable

7.751 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1942] China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China. Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.[1943]

7.752 Los Estados Unidos responden argumentando que cada uno de los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente presentó un minucioso análisis de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4 y explicó de qué modo esos factores corroboraban sus conclusiones positivas.[1944]

7.753 China alega que el examen de los factores de daño pertinentes respecto del alambre de acero inoxidable demuestra que no existía menoscabo general de la situación de la rama de producción.[1945]

7.754 Los Estados Unidos contestan señalando que el Presidente Koplan formuló una determinación positiva de amenaza de daño grave respecto de la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable. Destacó un deterioro generalizado de múltiples indicadores referentes a la rama de producción entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, entre ellos los envíos, la producción, la participación en el mercado, la productividad, el empleo, los salarios y los resultados financieros. Los Estados Unidos sostienen que varios de los otros factores ya se encontraban en niveles bajos o bastante inferiores a los máximos del período antes de empeorar en el período intermedio de 2001, como los ingresos de explotación, que descendieron rápidamante entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, así como los indicadores referentes al empleo y a los gastos de capital. Los Estados Unidos observan que la Sra. Bragg basó su determinación en una rama de producción nacional que producía tanto alambre como cables de acero inoxidable. También ella citó bajas generalizadas en los resultados de la rama de producción entre el período intermedio de 2000 y el 2001. El Sr. Devaney también consideró que la rama de producción nacional pertinente producía tanto alambre como cables de acero inoxidable. Constató que esa rama de producción sufría un daño grave, citando la insuficiente rentabilidad y la disminución de la participación en el mercado, el empleo y los gastos de capital.[1946]

7.755 China alega que no existía amenaza de daño grave para el mercado de alambre de acero inoxidable. En apoyo de esta afirmación, China alega que las leves disminuciones registradas en el empleo, la investigación y desarrollo y los gastos de capital no tenían gravedad suficiente para compensar la situación globalmente positiva de la rama de producción. Además, según China, no había indicios de que las condiciones de la competencia hubieran de cambiar en el futuro inmediato en forma que justificase la conclusión de que la rama de producción se vería menoscabada, sobre todo teniendo en cuenta que la participación de los productos importados en el mercado disminuyó durante

[1942] Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

[1943] Primera comunicación escrita de China, párrafo 347.

[1944] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 391.

[1945] Primera comunicación escrita de China, párrafo 344.

[1946] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 390.

los cinco primeros años completos del período objeto de investigación. China alega también que, aunque los productos importados se vendieron sistemáticamente a precio inferior al de los nacionales, la evolución de los precios no guardaba una correlación clara con ese hecho. Como las importaciones no habían causado daño a la rama de producción en el pasado, y la situación de ésta mejoró durante el período objeto de investigación, China sostiene que la única conclusión válida a que podía llegarse era que no había amenaza de daño grave.[1947]

7.756 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que la constatación de amenaza de daño grave formulada por la USITC respecto del alambre de acero inoxidable tenía como premisa la idea de que las importaciones seguirían aumentando y la amenaza de daño grave se cumpliría. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, si bien los datos correspondientes al período intermedio de 2001 que la USITC tuvo ante sí mostraban un pequeño aumento de las importaciones en comparación con los datos relativos al período intermedio de 2000, los datos disponibles antes de que el Presidente decidiera imponer medidas de salvaguardia mostraban que las importaciones del año completo 2001 habían tenido una leve disminución respecto del año completo 2000. Según afirman las Comunidades Europeas, esto sugería que la tendencia al aumento del período intermedio de 2001, en que la USITC basó su determinación, no se mantuvo en el segundo semestre de ese año. Según las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta este cambio de la tendencia, la autoridad competente, que debió conocer esos datos, estaba obligada a expresar los fundamentos de su decisión de imponer medidas de salvaguardia sobre la base de una amenaza de daño grave. Las Comunidades Europeas sostienen que el Presidente no hizo tal cosa y que, en consecuencia, las medidas impuestas sobre el alambre de acero inoxidable no tuvieron explicación adecuada y fueron incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4.[1948]

7.757 Los Estados Unidos responden afirmando que el argumento de China, según el cual no se justificaban las determinaciones positivas sobre amenaza de daño en vista de las "leves" bajas de los indicadores durante la última parte del período objeto de investigación y la situación "globalmente positiva" de la rama de producción, tergiversan las constataciones del Presidente Koplan y la Sra. Bragg y no las toman en cuenta o no las reconocen. Ninguno de esos miembros de la Comisión constató que la situación actual de la rama de producción fuera globalmente positiva. Según los Estados Unidos, el Presidente Koplan hizo hincapié en los reducidos márgenes con que funcionaba. La Sra. Bragg caracterizó los resultados de la rama de producción diciendo que "no eran sólidos". Ambos miembros de la Comisión observaron entre los períodos intermedios una disminución importante de la producción, la utilización de la capacidad, la participación en el mercado y el empleo.[1949] En consecuencia, el Sr. Koplan y la Sra. Bragg evaluaron la disminución de los indicadores de la rama de producción durante el período intermedio de 2001 en el contexto de los resultados globales mediocres que obtuvo en el conjunto del período objeto de investigación. Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, sus análisis y sus explicaciones sobre la amenaza de daño grave respecto de las ramas de producción nacionales que producían alambre de acero inoxidable cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4.[1950]

[1947] Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

[1948] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 420.

[1949] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 392.

[1950] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 393.

7.758 China también alega que tres miembros de la USITC expresaron en el informe de la USITC que no existía daño grave ni amenaza de daño grave respecto del alambre de acero inoxidable. A juicio de China, sus conclusiones también tenían el apoyo de explicaciones acerca de los hechos resultantes de la investigación. China alega que, en consecuencia, los demás miembros de la Comisión tenían el deber de respaldar sus determinaciones positivas con explicaciones que refutaran las interpretaciones y conclusiones de los tres miembros de la Comisión que votaron negativamente. China plantea que la falta de esa refutación dio lugar a contradicciones. Además, a juicio de China, no había ninguna indicación clara de por qué seguía habiendo daño grave o amenaza de daño grave. En consecuencia, China alega que la USITC evidentemente no ha dado una explicación fundamentada y suficiente.[1951]

7.759 Al responder a una pregunta del Grupo Especial acerca de sí, en caso de votación empatada de una autoridad nacional competente como la USITC, existe la obligación jurídica de refutar los argumentos de las determinaciones negativas, las Comunidades Europeas y Noruega se pronunciaron afirmativamente, argumentando que las determinaciones negativas o discordes constituyen, o por lo menos contienen, una explicación plausible distinta y que la determinación aprobada debe, por lo tanto, tomarlas en consideración y explicar por qué no se las adopta ni se sigue esa explicación.[1952] Corea alega que, como en el Acuerdo sobre Salvaguardias no existe el concepto de una votación empatada, el problema consiste en determinar si se han cumplido las condiciones necesarias para la medida de salvaguardia. Una constatación según la cual esas condiciones se han cumplido y una constatación según la cual no se han cumplido, ambas en la misma determinación, no pueden conciliarse; y, por lo tanto, no se han cumplido las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia.[1953] El Japón, en cambio, alega que mientras exista una determinación positiva legítima (en otras palabras, una votación afirmativa o negativa mayoritaria de los miembros de la Comisión sobre la base del mismo producto similar), no existe ninguna prescripción jurídica que obligue a refutar los argumentos de los miembros de la Comisión que discrepan con el voto mayoritario; y tampoco cuenta que los miembros discordes de la Comisión publiquen o no un dictamen separado.[1954]

7.760 Los Estados Unidos responden negativamente. Sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna prescripción por la que los miembros de la USITC que votan afirmativamente deban refutar los argumentos planteados por otros miembros de la Comisión que voten en sentido negativo. Mientras la determinación oficial de la USITC contenga las constataciones, las conclusiones fundamentadas, un análisis detallado del caso y la demostración de la pertinencia de los factores examinados, conforme a lo que requieren los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la determinación será suficiente. Los Estados Unidos alegan que esta conclusión no depende de que un Miembro publique o no los votos individuales o discordes. La determinación es válida en sí misma, con independencia de que algunos de los participantes discrepen con ella. Una conclusión diferente llevaría a resultados absurdos. Significaría, en la práctica, que una determinación podría estar en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias cuando no se publican los dictámenes de los

[1951] Primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

[1952] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

[1953] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1954] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

participantes que discrepan o que concuerdan, pero una determinación idéntica no estaría en conformidad con el Acuerdo si se publican esos dictámenes. Tal regla llevaría a los Miembros a evitar la publicación de los votos individuales o discordes, lo que obstaría a un análisis completo de las cuestiones.[1955]

7.761 Según China, sigue estando claro que la decisión del Presidente por la que las determinaciones de los miembros de la Comisión que votaron en sentido afirmativo deben considerarse las determinaciones de la USITC, no basta para resolver las contradicciones entre los puntos de vista de los distintos miembros de la Comisión. En particular, China considera sorprendente que los Estados Unidos estimen, al parecer, que tres miembros de la Comisión, integrantes de la USITC, son "personas o entidades que pueden haber participado en la investigación pero que no forman parte de la autoridad que ha formulado la determinación sobre existencia de daño grave", por más que hayan formulado constataciones negativas al respecto.[1956]

7.762 Además, según China, aun respecto de los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente, está claro, en vista de las múltiples tendencias positivas de ciertos factores, que su determinación revela la falta de una explicación fundamentada y suficiente. Por ejemplo, el hecho de que el Presidente Koplan se haya basado principalmente en datos intermedios muestra a las claras una justificación insuficiente de las constataciones.[1957] De todos modos, China considera que, en lo que respecta al análisis sobre el aumento de las importaciones, el presentado por la Sra. Bragg y el Sr. Devaney no tiene pertinencia alguna, puesto que se basó en una rama de producción que no producía alambre de acero inoxidable, sino "productos de alambre de acero inoxidable", es decir, alambre de acero inoxidable y cables de ese alambre. Por lo tanto, esos análisis no pueden facilitar ninguna indicación útil en lo que respecta a la situación de la rama de producción que produce únicamente alambre de acero inoxidable, y no pueden compararse tampoco con los resultados del análisis que presenta el Presidente Koplan. Es evidente la falta de una explicación fundamentada y suficiente sobre la forma en que los análisis de estos dos miembros de la Comisión pueden apoyar las determinaciones definitivas sobre la situación de la rama de producción que produce alambre de acero inoxidable.[1958] Según China, esto resulta más evidente aun si se tiene en cuenta que ni siquiera existía acuerdo entre los tres miembros de la Comisión que votaron afirmativamente sobre la situación de esas diferentes ramas de producción nacionales. En efecto: el Presidente Koplan constató que la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable sufría amenaza de daño grave.[1959] En cambio, la Sra. Bragg constató que sufría amenaza de daño grave una rama de producción nacional que producía tanto alambre de acero inoxidable como cables de ese alambre.[1960] Al mismo tiempo,

[1955] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1956] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 391, nota 431, donde se cita la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 155.

[1957] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 156.

[1958] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 157.

[1959] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, página 255.

[1960] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, página 288.

el Sr. Devaney constató que la misma rama de producción que producía alambre de acero inoxidable y cables de ese alambre había sufrido daño grave.[1961]

7.763 China alega que, en consecuencia, la decisión del Presidente no ofrece en sí misma una explicación suficiente de la determinación definitiva de la USITC. En efecto, no queda claro si la determinación final de la USITC fue que la rama de producción sufría un daño grave (dictamen del Sr. Devaney) o que sólo existía amenaza de daño grave (dictámenes del Sr. Koplan y la Sra. Bragg). Esto revela contradicciones obvias en la evaluación, tanto de la rama de producción nacional como de los indicadores de daño, que a su vez demuestran la falta de una explicación fundamentada y suficiente de la medida de los Estados Unidos aplicada al alambre de acero inoxidable.[1962] China dice que no se propone controvertir el derecho de los Miembros de la OMC de establecer su propio procedimiento de decisión para llegar a las determinaciones en la aplicación de medidas de salvaguardia. Alega simplemente que tal cosa no exime a los Estados Unidos de cumplir los requisitos de facilitar "explicaciones adecuadas y razonadas", y en particular de tomar en consideración adecuadamente las opiniones expresadas en el informe de la USITC, aunque fueran minoritarias.[1963]

vii) Otros productos

7.764 Los Estados Unidos observan que ninguno de los reclamantes ha impugnado en forma alguna las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño grave a las ramas de producción que producen acero fundido con estaño, accesorios y bridas de acero al carbono y aleado, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable. Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, los reclamantes no han cumplido la carga que recaía en ellos de acreditar *prima facie* la violación del párrafo 2 a) del artículo 4 respecto de las constataciones referentes a esas ramas de producción.[1964]

7.765 China responde que discrepa de la afirmación de los Estados Unidos según la cual "ningún reclamante ha impugnado en forma alguna las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño grave a las ramas de producción que producen acero fundido con estaño, FFTJ, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable". China afirma en su Segunda comunicación escrita que efectivamente impugnó las determinaciones de la USITC sobre el daño grave respecto de la totalidad de los 10 productos, en los siguientes términos: "China considera que, respecto de la totalidad de los 10 productos comprendidos en las medidas de salvaguardia, la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente".[1965] Además, respecto de 6 de los 10 productos China presentó alguna otra explicación posible de los hechos.[1966]

7.766 Las Comunidades Europeas afirman que es inexacto el planteo de los Estados Unidos según el cual los reclamantes no impugnaron la determinación de existencia de daño grave hecha por

[1961] Publicación de la USITC Nº 3479, volumen I, página 344, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 158.

[1962] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 159.

[1963] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 160.

[1964] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 336.

[1965] Primera comunicación escrita de China, párrafo 308.

[1966] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 130.

la USITC respecto de cuatro grupos de productos. Aunque las Comunidades Europeas no entraron en un análisis de los detalles de la determinación referente a cada grupo de productos, impugnaron la metodología aplicada en cada una de esas determinaciones. La USITC no sólo empleó una metodología que no cumplía las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que tampoco dio una explicación razonada y adecuada de ciertas constataciones, presentando datos insuficientes o no presentando absolutamente ninguno.[1967]

7.767 Noruega también sostiene que impugnó la determinación de existencia de daño grave formulada por la USITC respecto de la rama de producción de los productos de acero fundido con estaño, en los siguientes términos:

> "Con respecto a los productos de acero fundido con estaño, la USITC alega que la rama de producción nacional sufre un daño grave. Aunque Noruega no habrá de controvertir ante este Grupo Especial que la industria del acero de los Estados Unidos ha sufrido dificultades en general, los Estados Unidos no han demostrado, respecto de los productores de productos de acero fundido con estaño, entre otros, la existencia de 'daño grave' en el sentido de 'un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción' que pudiera imputarse a las importaciones."[1968]

7.768 Noruega afirma que no desarrolló esta cuestión por ser tan patentemente manifiesto que no existía relación de causalidad alguna entre cualquier daño que hubiera sufrido la rama de producción de los Estados Unidos y las importaciones.[1969]

b) Carácter representativo de los datos

i) Producción para uso propio

7.769 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC, al analizar los resultados financieros exclusivamente sobre la base de los envíos comerciales, es decir, la producción no destinada a elaboración propia, omitió examinar la rama de producción en su conjunto y, de ese modo, no llegó a una determinación objetiva y fundamentada sobre la existencia de daño grave.[1970] Las Comunidades Europeas alegan que esto vicia al mismo tiempo la conclusión de la USITC sobre la existencia de daño y su conclusión sobre la causalidad, ya que ésta se establece relacionando y comparando las tendencias entre los indicadores de daño y el aumento de las importaciones.[1971] Las Comunidades Europeas añaden que tal examen selectivo no permite a la autoridad competente establecer la existencia de daño grave. Al limitar su examen en esa forma, la autoridad competente no determina la existencia de "daño grave" como lo requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4

[1967] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 290.

[1968] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 100, con referencia al párrafo 278 de la Primera comunicación escrita de Noruega.

[1969] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 101.

[1970] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 378.

[1971] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 378 y 379.

del Acuerdo sobre Salvaguardias y, en consecuencia, no facilita una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones.[1972]

7.770 Los Estados Unidos responden alegando que los datos reunidos por la USITC tenían por objeto facilitar, y facilitaron efectivamente, información relativa a la totalidad de la rama de producción.[1973] Por consiguiente, la USITC cumplió la obligación impuesta por los párrafos 1 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de formular su análisis sobre existencia o amenaza de daño grave basándolo en informaciones correspondientes a cada rama de producción nacional investigada.[1974] Los Estados Unidos sostienen que la USITC no redujo el alcance de su examen sobre existencia de daño.[1975]

7.771 Los Estados Unidos observan a este respecto que hay una diferencia importante entre las transferencias destinadas al uso propio y las transacciones del mercado comercial. En este último, el productor vende a un comprador en una operación realizada en condiciones de independencia. En cambio, las transferencias que hace un productor para su uso propio no son resultado de transacciones de esa clase y, por lo tanto, no deben considerarse "ventas". Los Estados Unidos sostienen que, como el producto transferido para uso propio no se vende, la USITC no podía generar datos objetivos y coherentes sobre la valoración de esas transferencias, que pudieran utilizarse en un análisis financiero. Por consiguiente, el análisis financiero de la USITC se basó en el único tipo de datos objetivos referente a toda la rama de producción con que se contaba en el expediente: los relativos a las ventas comerciales. Los Estados Unidos observan, además, que el escaso crédito que merecen los datos sobre los valores de transferencia representaba un problema particular para la rama de producción nacional de CCFRS. La inclusión de datos sobre las transferencias para uso propio habría hecho que una misma unidad de producción se computara dos y tres veces. Esto se debe a que todas esas transferencias de acero laminado en caliente acaban figurando como acero laminado en frío o resistente a la corrosión cuando se venden en su forma elaborada final. Por lo tanto, si se hubieran incluido en los datos sobre el análisis financiero de CCFRS tanto las transferencias de acero laminado en caliente como las ventas comerciales de acero laminado en frío o revestido, cada tonelada de acero se habría computado dos veces. Los Estados Unidos sostienen que la USITC, al utilizar los valores de las ventas comerciales, logró evitar problemas referentes al doble cómputo de los productos. Sostiene que, en cambio, la USITC podía obtener información objetiva y basada en las cantidades acerca de las transferencias para uso propio, y así lo hizo. Utilizó esos datos y se basó en ellos en su informe para calcular la cantidad de la producción, el total de los envíos de los Estados Unidos y su consumo aparente.[1976]

7.772 Las Comunidades Europeas sostienen que la alegación de que la USITC no podía "generar datos objetivos y coherentes" no constituye una defensa suficiente. En primer lugar, no existe un examen de la rama de producción en su conjunto, como requiere claramente el Acuerdo sobre

[1972] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1973] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 334; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 109.

[1974] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 334.

[1975] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1090.

[1976] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 73 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Salvaguardias. No cabe duda de que la USITC está en condiciones de obtener esos datos, al menos respecto de todas las actividades productivas de la rama de producción: es exactamente eso lo que hizo en la determinación que dio lugar a la diferencia *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*.[1977] Las Comunidades Europeas se preguntan por qué ello es posible en el caso de una rama de producción en que el 60 por ciento de su producción se destina a su uso propio pero no lo es en el de otras ramas de producción que destinan una parte considerablemente menor a ese uso. En segundo lugar, aunque la USITC no hubiera estado en condiciones de reunir los datos que estimaba indispensables, el Órgano de Apelación ha establecido claramente la necesidad de dar una explicación sobre por qué no se examina la producción destinada al uso propio.[1978] La USITC nunca dio tal explicación.[1979] Las Comunidades Europeas sostienen que, debido a ello, los Estados Unidos, al no examinar los resultados de la producción para uso propio, no realizaron un examen de los resultados de las ramas de producción en su conjunto y además, al haber examinado sólo una parte de la rama de producción, no examinaron de manera equivalente otras partes de ella. En consecuencia, debe constatarse que todas las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1980]

7.773 Las Comunidades Europeas alegan, además, que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "el conjunto de los productores" y a aquellos cuya producción constituya una proporción importante de "la producción nacional total", como objeto del examen sobre la existencia de daño grave. Las Comunidades Europeas alegan que la autoridad competente, al realizar ese examen, no puede distinguir por sí misma entre los productores según el destino de su producción. Es decir, la autoridad competente no puede definir como "rama de producción nacional" únicamente a los productores que venden su producción en el mercado "libre" o "comercial", y no a los que producen para un elaborador integrado de productos más acabados, o para el consumo en un mercado cautivo. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan la decisión del Órgano de

---

[1977] El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, citado en el informe de la USITC, estableció lo que sigue:

> "De 1997 a 1998, en tanto que el consumo aparente registró un aumento significativo, los ingresos de explotación se redujeron a menos de la mitad. En las ventas del mercado comercial, la relación entre ingresos de explotación y ventas netas se redujo del 5,9 por ciento en 1997 al 0,6 por ciento en 1998, y en general, esa relación disminuyó del 5,5 por ciento en 1997 al 2,6 por ciento en 1998."

Informe de la USITC, en cita del informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 7.209.

[1978] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 204, donde el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> A nuestro juicio, este requisito [un examen objetivo] significa que, cuando las autoridades encargadas de la investigación realizan un examen de una parte de una rama de producción nacional, deben examinar, en principio, de modo similar, todas las demás partes que componen esa rama de producción y examinar también la rama de producción en su conjunto. Otra posibilidad será que las autoridades encargadas de la investigación faciliten una explicación satisfactoria de por qué no es necesario examinar directa o concretamente las demás partes de la rama de producción nacional.

[1979] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 299.

[1980] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 300.

Apelación en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*. Las Comunidades Europeas afirman que el Órgano de Apelación, ante una decisión de los Estados Unidos de excluir de la definición de la "rama de producción nacional" a los productores de hilados de algodón que producían para elaboradores integrados de una etapa anterior del proceso de producción, constató que en ese caso "no cabe dar a la expresión 'que produce' [del párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido], en sí misma, un sentido distinto o limitado en función de lo que un productor nacional opte por hacer con su producto".[1981] Las Comunidades Europeas alegan que, aunque no aducen que la USITC haya definido la rama de producción nacional excluyendo a los productores que sólo producen para uso propio, a pesar de ello la USITC, en su examen de las ganancias y pérdidas, omitió examinar la posible pertinencia de la producción para uso propio y con ello redujo el alcance del examen sobre la existencia de daño.[1982]

7.774 Las Comunidades Europeas también mencionan la decisión del Órgano de Apelación en el contexto de una determinación sobre existencia de daño en una investigación antidumping. Según las Comunidades Europeas, en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación constató que la definición de "rama de producción nacional", y el empleo de la expresión en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping, indicaban que la autoridad investigadora no estaba facultada para examinar solamente "una parte, sector o segmento de la rama de producción nacional".[1983] Las Comunidades Europeas también afirman que el Órgano de Apelación constató en ese caso que las autoridades investigadoras no están facultadas para llevar a cabo sus investigaciones de modo que haga más probable que, como resultado de sus procedimientos de averiguación o evaluación, determinen que la rama de producción nacional sufre daño.[1984] Las Comunidades Europeas afirman que en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación constató que cuando las ventas efectuadas en el mercado libre son objeto de un examen especial no basta con incluir en la evaluación general las ventas realizadas en el mercado cautivo, sino que es preciso desagregarlas y efectuar un análisis separado a su respecto.[1985] Las Comunidades Europeas afirman que en las investigaciones en materia de salvaguardias vale el mismo razonamiento.[1986]

7.775 Los Estados Unidos responden afirmando que no controvierten la proposición general de que los párrafos 1 a), 1 c) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que las constataciones de la autoridad sobre la existencia de daño grave correspondan a toda la rama de producción nacional. También reconocen la jurisprudencia conforme a la cual la autoridad investigadora no puede examinar los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 respecto de un único segmento del sector de producción sin explicar por qué ese factor es válido respecto de la rama de producción en su conjunto.[1987] Los Estados Unidos alegan que el análisis de la USITC se refirió a cada rama de producción en su conjunto, en conformidad con la legislación estadounidense y

[1981] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 391.

[1982] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[1983] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 397.

[1984] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 398.

[1985] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 401.

[1986] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 399.

[1987] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 327.

la jurisprudencia mencionada. Con una sola excepción, la USITC no analizó en forma segmentada ninguna de las ramas de producción nacional que examinó. En el caso de esa excepción, los Estados Unidos sostienen que la USITC utilizó su análisis de los diversos segmentos en apoyo de sus conclusiones sobre la existencia de daño grave a la rama de producción en su conjunto.[1988]

7.776 Con respecto a la referencia que las Comunidades Europeas hacen a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, los Estados Unidos alegan que, en ese caso, el Órgano de Apelación se refería a la compatibilidad con el Acuerdo Antidumping de una disposición de la legislación de los Estados Unidos en materia de medidas antidumping y compensatorias que establece que la USITC, en determinadas circunstancias, debe centrar su atención principalmente en las ventas del mercado comercial.[1989] Los Estados Unidos alegan que esa norma de su legislación no es aplicable a las investigaciones en materia de salvaguardias y nunca fue invocada por la USITC en el presente caso. Los Estados Unidos afirman que las partes del informe de la USITC en que se analizó la existencia de daño grave no se referían a los segmentos de "mercado comercial" o "consumo cautivo", sino que se computaron sobre la base de la totalidad de la rama de producción.[1990]

7.777 Las Comunidades Europeas afirman que los Estados Unidos se limitan a alegar que, como no les era posible generar datos coherentes respecto de la producción para uso propio, cumplieron sus obligaciones impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos aducen una defensa jurídica alegando que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, relativo a una situación idéntica en el contexto de las medidas antidumping, no se refería al mismo tiempo a una disposición legal estadounidense que regula la producción cautiva y también a su aplicación, sino que se refería únicamente a la disposición legal.[1991] Sin embargo, las Comunidades Europeas afirman que basta el más escueto examen del informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* para comprobar que el Órgano de Apelación consideró que la falta de análisis de los resultados financieros respecto de la producción para uso propio, cuando se había efectuado un análisis de las ventas comerciales, viciaba la determinación de la USITC independientemente de la norma legal respectiva. Esto muestra al mismo tiempo que la defensa jurídica invocada por los Estados Unidos no se refiere correctamente al sentido fundamental de la decisión del Órgano de Apelación, y también que la explicación de los Estados Unidos, según la cual no les era posible extraer datos coherentes acerca de la producción para uso propio, es totalmente inadecuada.[1992]

7.778 Las Comunidades Europeas afirman que, para comprender mejor la importancia de las constataciones del Órgano de Apelación, conviene examinar la naturaleza de la investigación que el Órgano de Apelación tenía que considerar. El Órgano de Apelación expuso la situación en los siguientes términos:

> "[O]bservamos que en el informe de la USITC hay datos relativos, en primer lugar, al mercado comercial y, en segundo lugar, al mercado total. [...] En particular, en su

[1988] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 328.

[1989] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 329.

[1990] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 330.

[1991] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 294.

[1992] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 295.

> examen de la cuota de mercado y de cada uno de los indicadores de los resultados financieros, la USITC mencionó datos correspondientes al mercado comercial y el mercado total. No obstante, aunque el informe de la USITC contiene frecuentes referencias a datos relativos al mercado comercial, no contiene ni describe datos relativos al mercado cautivo ni hace referencia a ellos de otro modo. En la audiencia, los Estados Unidos confirmaron que la USITC no había incluido en su informe un examen separado del mercado cautivo. [...] Según ese país, el examen de los datos referentes al mercado cautivo queda incluido dentro del examen del mercado interno en su conjunto, aunque el mercado comercial es objeto de un examen separado, que se menciona expresamente.
>
> Es cierto que [...] los datos *globales* relativos a la rama de producción en su conjunto comprenden datos sobre cada parte de esa rama de producción. No obstante, si no se continúa el análisis para *desglosar* esos datos, siguen sin conocerse los datos relativos al mercado cautivo. Además, el mero hecho de que los datos *globales* referentes a la rama de producción en su conjunto comprendan datos sobre cada parte de esa rama de producción no modifica el hecho de que en el informe de la USITC no se divulga ningún *análisis* de la importancia de los datos referentes al mercado cautivo. Por consiguiente, la USITC no facilita ninguna explicación sobre el estado de la parte de la rama de producción nacional protegida de la competencia directa con las importaciones ni explica la importancia de esa protección para esa rama de producción en su conjunto. [...] Sin embargo, en el examen del mercado comercial que se facilita *sí* hay una explicación del estado insatisfactorio de esa parte de la rama de producción nacional, que *no* está protegida de los efectos de las importaciones.
>
> Como ya hemos explicado, cuando no existe una explicación satisfactoria, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* no permite a las autoridades encargadas de la investigación realizar un examen selectivo de una parte de una rama de producción nacional. Efectivamente, cuando una parte de una rama de producción es objeto de un examen separado, las demás partes deberían ser examinadas también en forma similar. Aquí, nos encontramos con que la USITC examinó el mercado comercial sin examinar también el mercado cautivo en forma similar o comparable y no explicó adecuadamente por qué no había realizado ese segundo examen".[1993] (no se reproducen las notas de pie de página; las cursivas figuran en el original)[1994]

7.779 Las Comunidades Europeas sostienen que, en otras palabras, el Órgano de Apelación constató que un examen de los resultados financieros dividido en un examen de los resultados en el mercado comercial (es decir, de las ventas comerciales) y otro sobre la producción total era incompatible con el Acuerdo Antidumping porque los resultados obtenidos en el consumo cautivo no habían sido tratados en forma comparable, y tampoco se había explicado de manera razonable por qué no era necesario. En el presente caso es un hecho no controvertido que la USITC analizó los resultados financieros de la rama de producción únicamente respecto de las ventas comerciales, y no respecto de todas las actividades productivas, ni específicamente respecto de la producción para uso propio.[1995] Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos procuran negar la pertinencia de *Estados Unidos - Acero*

[1993] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafos 212-214.

[1994] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 296.

[1995] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 297.

laminado en caliente. Las Comunidades Europeas sostienen que esa pertinencia es evidente: la decisión establece un principio que los Estados Unidos no han respetado. En realidad, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones en dos sentidos diferentes: no examinaron la totalidad de las actividades de la rama de producción, y al examinar sólo una parte omitieron examinar todas las partes en igual forma o explicar por qué no era necesario hacerlo.[1996]

7.780 Las Comunidades Europeas alegan que, al excluir del análisis las actividades con mercado cautivo, la autoridad competente no hace una evaluación objetiva ni da una explicación fundamentada y suficiente de sus conclusiones. Además, ese análisis incompleto pondrá en tela de juicio la objetividad y el carácter representativo de la investigación hecha por la autoridad competente conforme al párrafo 2 del artículo 4.[1997] Las Comunidades Europeas alegan que esto, a su vez, deja sin fundamento la conclusión de que la rama de producción nacional ha sufrido un daño grave.[1998] Entienden que así lo confirma el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que contiene una lista no exhaustiva de indicadores de daño que la autoridad investigadora debe examinar.[1999] Las Comunidades Europeas argumentan que el alcance de la disposición no está limitado por ninguna referencia al uso que se dé a los productos de que se trata. Por consiguiente, según las Comunidades Europeas, la autoridad competente debe examinar la situación de todas las actividades productivas de la rama de producción nacional. Una autoridad competente no puede limitarse a examinar las "pérdidas y ganancias" de la producción no destinada a uso propio y llegar a la conclusión de que hay pruebas suficientes de menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional.[2000] A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que un productor integrado puede sacrificar beneficios en la fabricación de insumos destinados a productos con mayor elaboración con el objetivo de maximizar las utilidades de las ventas de productos acabados más valiosos y altamente especializados, vendiendo simplemente los excedentes de producción del insumo. En consecuencia, el análisis de las pérdidas resultantes de ventas de productos que sirven como insumos sólo dará un cuadro parcial de la situación de esa rama de producción.[2001]

7.781 Las Comunidades Europeas añaden que el examen de la USITC no es objetivo porque no toma en consideración todas las esferas de actividades, incluidas aquellas en que la rama de producción nacional puede tener resultados satisfactorios. El "daño grave" está definido en el párrafo 1 a) del artículo 4 como un "menoscabo general significativo en la situación de una rama de producción". El párrafo 2 a) del artículo 4 exige una evaluación de "todos los factores pertinentes" que "tengan relación con la situación" de la rama de producción. Los resultados de una rama de producción con respecto a la producción para uso propio deben ser un factor que puede tener relación con esa rama de producción y que, por lo tanto, debe ser evaluado y no puede desconocerse. Las Comunidades Europeas alegan, en consecuencia, que los Estados Unidos no evaluaron todos los factores pertinentes y, por lo tanto, no han realizado un examen adecuado sobre el daño grave. La falta total de informaciones sobre la forma en que trataron la producción para uso propio también

[1996] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 298.

[1997] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 402.

[1998] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 392.

[1999] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 393.

[2000] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 394.

[2001] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 395.

plantea graves problemas sobre la distribución de los costos entre la producción para la venta comercial y la destinada al uso propio. Si se imputaran los costos a las ventas comerciales en medida desproporcionada, con ello se reduciría evidentemente la rentabilidad de esas ventas. Como los Estados Unidos admiten que no se aseguraron de que las transferencias internas hubieran tenido un trato coherente (sin que se trasladasen artificialmente ganancias y pérdidas entre los productos), no llevaron a cabo una investigación adecuada.[2002] Las Comunidades Europeas alegan que este vicio metodológico se aplica a todos los productos. Respecto de cada uno de ellos, por lo menos una parte de la producción se destina a uso propio, y los resultados financieros correspondientes a esos productos, en consecuencia, no se analizaron. Por lo tanto, las constataciones no se basan en una evaluación de la situación de la rama de producción en su conjunto.[2003]

7.782 Los Estados Unidos responden que la información referente a los resultados de explotación y los márgenes de beneficio incluida en el informe de la USITC tenía por objeto representar los resultados alcanzados en cada rama de producción en su conjunto, y no solamente en un segmento determinado de ella.[2004] Los Estados Unidos reconocen que los datos sobre los ingresos de explotación incluidos en el informe de la USITC se basaron en el valor de las ventas comerciales, pero explican que había varias razones para que la USITC aplicara ese criterio. En primer lugar, la USITC obtuvo los datos sobre los resultados financieros principalmente a través de sus cuestionarios. Según los Estados Unidos, al pedir que los productores, a los fines del suministro de información financiera, limitaran sus datos a los ingresos efectivamente percibidos por ventas comerciales y a los costos correspondientes a esas ventas, la USITC se aseguraba de que los datos financieros que recibiera se calcularan sobre bases que al mismo tiempo fuesen coherentes entres los distintos productores de cada producto sobre el cual se reunían datos y también, en el caso de cada productor, respecto de sus distintos productos. En consecuencia, según los Estados Unidos, la USITC se aseguró de que los datos financieros que recibía fueran "objetivos" y estuvieran en conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en los Estados Unidos.[2005] En cambio, la presentación de datos financieros basados en múltiples sistemas diferentes de contabilización de los valores en las transferencias internas de productos habría perjudicado gravemente la objetividad de los datos informados.[2006] Los Estados Unidos agregan que si la USITC hubiera indicado a los productores que procurasen determinar el valor de las transferencias internas de productos, ello probablemente les habría obligado a reconstruir valores de transferencia basados en valores de las ventas comerciales. Por consiguiente, no habría habido diferencia alguna, o sólo habría habido una diferencia mínima, entre esos valores de transferencia reconstruidos y los que se informaron, correspondientes a las ventas comerciales, sobre todo en las numerosas ramas de producción nacionales en que las transferencias internas constituían un porcentaje muy reducido de la producción total.[2007]

[2002] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 423-452; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2003] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 424.

[2004] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 331.

[2005] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 332; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110.

[2006] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 332.

[2007] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

7.783 Las Comunidades Europeas plantean que, si los datos referentes a las ventas comerciales son lo único que se analiza, surgen inevitablemente dudas sobre la forma en que se imputan los costos entre la producción para uso propio y la destinada a la venta comercial. Un análisis inadecuado de los costos frustraría al mismo tiempo el análisis sobre la existencia de daño grave y el análisis de la relación de causalidad. Esta cuestión ya preocupó al Grupo Especial y al Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.[2008] En esa diferencia, análogamente a lo que ocurre en ésta, había tres productos, uno de los cuales era el gluten de trigo, que se producían con la misma materia prima y en las mismas líneas de producción. En realidad, en la actual diferencia el producto es efectivamente el mismo (las varillas de acero inoxidable para uso propio son idénticas a las varillas de acero inoxidable para la venta comercial), y sólo cambia el uso inmediato: la venta comercial o el uso propio. En *Estados Unidos - Gluten de trigo* las Comunidades Europeas expresaron su preocupación por la forma en que se había llevado a cabo la imputación de los beneficios entre los diferentes productos. El Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial según la cual la USITC había facilitado una explicación fundamentada y adecuada de las metodologías de atribución aplicadas para distribuir los beneficios entre los tres productos diferentes, porque se había basado en afirmaciones de los Estados Unidos que no figuraban en el informe de la USITC.[2009, 2010]

7.784 Las Comunidades Europeas afirman que, en este caso, pidieron a los Estados Unidos que indicaran en qué lugar del informe de la USITC habían explicado cómo se habían asegurado de que la imputación de costos a las ventas comerciales fuera coherente y objetiva. En su respuesta a esa pregunta, los Estados Unidos explicaron que el personal de la USITC cotejó los datos informados por productores estadounidenses con estados financieros anuales comprobados, remitiéndose a la página 7 de la sección "Panorama General" del informe de la USITC.[2011] La USITC, en la página 7 de su "Panorama General", tras exponer cómo había distribuido los cuestionarios, explicó lo siguiente:

> "[L]os funcionarios de la Comisión realizaron un examen minucioso de los datos presentados en las respuestas al cuestionario. Se aplicaron ciertos procedimientos analíticos básicos a los datos incluidos en los cuestionarios recibidos de todas las fuentes, incluidos los productores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores e importadores estadounidenses. Se estudiaron los valores unitarios atribuidos por cada empresa a los principales conceptos, como los envíos, los precios, el valor de las ventas y los costos, efectuándose una comparación con datos de fuentes públicas y con los valores unitarios agregados correspondientes a todas las empresas. Se tomaron en consideración las observaciones de todas las partes acerca de las discrepancias, y se resolvieron los problemas importantes de los datos presentados.
>
> Se aplicaron otros procedimientos y exámenes a las empresas productoras estadounidenses. Se cotejaron los datos que habían informado sobre ventas, ingresos de explotación y capacidad con los estados financieros de cada empresa en la mayor

[2008] Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.57-8.66, e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 156-163, en que se revocaron conclusiones del Grupo Especial.

[2009] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 163.

[2010] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 301.

[2011] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 5 formulada por las Comunidades Europeas, párrafos 11 y 12.

> medida posible, y se compararon las informaciones sobre el valor de las ventas con los informes sobre las ventas comerciales. También se llevó a cabo una verificación de alcance limitado respecto de uno de los mayores productores de acero de los Estados Unidos, Nucor Corp., en que los datos de su cuestionario se cotejaron con su contabilidad".[2012]

7.785 Según las Comunidades Europeas, el informe de la USITC, en sí mismo, no explica en qué forma aseguró la USITC la correcta imputación de los costos. En realidad, el último párrafo citado, sobre los productores nacionales, no contiene referencia alguna a los costos. No hay ninguna explicación de la forma en que la USITC aseguró que los costos se hubieran imputado de manera coherente entre las distintas empresas. Al cotejar los datos globales de una empresa con sus estados financieros anuales, sobre la base de los ingresos obtenidos mediante todos los productos que vende, se dan por supuestas ciertas imputaciones de los ingresos de explotación, y por lo tanto de los costos, que las distintas empresas pueden efectuar en formas diferentes. Además, según las Comunidades Europeas, no hay absolutamente ninguna explicación de la forma en que la USITC verificó la exactitud de ningún dato relativo al período intermedio de 2001, ya que tales datos lógicamente no podían cotejarse con una contabilidad anual comprobada. Tampoco es posible determinar en qué forma verificó la USITC la exactitud de los datos correspondientes al período intermedio de 2000, porque no se facilita ninguna explicación acerca de la forma en que las empresas declarantes distribuyeron los datos en el año 2000.[2013]

7.786 Las Comunidades Europeas observan que la USITC, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, analizó explícitamente la cuestión de la imputación de beneficios. La USITC llegó a la siguiente conclusión:

> "Sobre la base de un examen cuidadoso de las metodologías de atribución utilizadas por los productores nacionales de gluten de trigo en sus respuestas al cuestionario de la Comisión constatamos que esas atribuciones son correctas."[2014]

7.787 Según las Comunidades Europeas el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que esta afirmación no ofrecía una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que la USITC había tratado la atribución de los beneficios. Constató que la determinación hecha por el Grupo Especial, según la cual la afirmación citada efectivamente constituía una explicación fundamentada y adecuada sobre la base de las informaciones facilitadas durante sus actuaciones, no estaba en conformidad con la norma de examen que el Grupo Especial debía aplicar y, en consecuencia, el Órgano de Apelación revocó las constataciones del Grupo Especial.[2015]

7.788 Las Comunidades Europeas afirman que, en el presente caso, la USITC ni siquiera analizó los métodos de distribución aplicados, no explicó si había considerado la coherencia entre los métodos de

---

[2012] Informe de la USITC, volumen III, página OVERVIEW-7, citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 302.

[2013] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 303.

[2014] *USITC Report on imports of Wheat Gluten*, citado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 157, citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 303.

[2015] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 162-163, citados en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 305.

distribución de distintos productores, y ni siquiera alegó que las distribuciones fuesen "adecuadas". Teniendo presente el examen de esta cuestión análoga por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las Comunidades Europeas piden que el Grupo Especial constate que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que aseguró la debida distribución de los costos entre la producción destinada a la venta comercial y a la destinada al uso propio.[2016]

7.789 Los Estados Unidos responden alegando que, en la medida en que existan "graves problemas sobre la distribución de los costos entre la producción para la venta comercial y la destinada al uso propio", como afirman las Comunidades Europeas[2017], los Estados Unidos les han dado plena respuesta disipando cualquier posible preocupación referente a la metodología de la USITC para la imputación de los costos. Los Estados Unidos reiteran que el personal de contabilidad de la USITC cotejó los datos financieros informados por productores estadounidenses en sus respuestas al cuestionario con los estados financieros comprobados de esos productores para asegurar que los datos referentes a los costos que figuraban en sus informes se hubieran imputado a las ventas comerciales de manera que estuviese en conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados de los Estados Unidos. En realidad, como los estados financieros comprobados sólo contienen información sobre las ventas comerciales y no abarcan las transferencias internas, la USITC no podría haber llevado a cabo un cotejo similar si hubiera pretendido utilizar datos referentes a esas trasferencias en su análisis financiero.[2018] Los Estados Unidos sostienen que la índole del procedimiento de cotejo asegura la objetividad de los datos financieros en que se apoyó la USITC. Por el contrario, un análisis financiero basado en datos referentes a las trasferencias internas, como el que propugnan las Comunidades Europeas, habría planteado múltiples dificultades de doble contabilización de productos, sobre todo respecto del producto similar CCFRS.[2019]

7.790 Las Comunidades Europeas dicen que no están en condiciones de evaluar las consecuencias que tuvo en este caso particular el hecho de que no se tuviera en cuenta la producción para uso propio. Sostienen que no corresponde a las Comunidades Europeas, que no tienen acceso a la misma información que tuvieron las autoridades de los Estados Unidos, o debieron haber tenido, determinar qué diferencia habría resultado en este caso si se hubiera considerado debidamente el consumo cautivo. Pero las Comunidades Europeas consideran que han acreditado *prima facie* que la metodología empleada por los Estados Unidos no permite evaluar la existencia de daño grave en forma compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. No les es posible aplicar una metodología correcta y establecer así las diferencias que habrían resultado de un examen adecuado en la determinación sobre existencia de daño grave. Huelga decir que, aunque la USITC omitió examinar las pérdidas y ganancias relacionadas con la producción para uso propio respecto de todos los grupos de productos, esa exclusión pudo tener efectos considerables en aquellos grupos en que la proporción de la producción para uso propio es importante.[2020] En cualquier caso, los Estados Unidos estaban obligados a explicar por qué no examinaron esa producción, incluso cuando sólo se hubiera destinado

[2016] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 306.

[2017] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas a la preguntas 71 y 151 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2018] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.

[2019] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 113.

[2020] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 424, gráfico 30 y Anexo Común B, cuadros 1-15.

al uso propio una proporción reducida de la producción, y por qué el examen exclusivo de las ventas en el mercado libre ofrecía, a su juicio, una base digna de crédito para una determinación sobre la existencia de daño grave en conformidad con el régimen de la OMC. Esa conclusión debe demostrarse por las autoridades competentes en su informe, y no *a posteriori* ante el Grupo Especial.

7.791 Los Estados Unidos sostienen que las Comunidades Europeas no han logrado acreditar la existencia de ningún modo objetivo de apreciar los "resultados" financieros respecto de operaciones no realizadas en condiciones de libre competencia, que no son más que transferencias internas de un mismo productor. Los Estados Unidos alegan, además, que las Comunidades Europeas no han logrado refutar las afirmaciones de los Estados Unidos sobre la falta de datos objetivos referentes a los resultados financieros en el caso de las transferencias para uso propio.[2021]

7.792 Las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que la USITC, al no examinar los resultados de la producción para uso propio, omitió evidentemente asegurar un examen de los resultados de la rama de producción en su conjunto y también omitió, después de haber examinado sólo un segmento de la producción, examinar otros segmentos en forma equivalente. Las Comunidades Europeas sostienen que las constataciones de la USITC, por lo tanto, no son fundamentadas y adecuadas y no deben aprobarse. Además, la USITC no ha explicado de manera fundamentada y adecuada en qué forma aseguró que la distribución de costos entre la producción para la venta comercial y para uso propio fuera objeto de comprobación asegurando su coherencia entre los distintos productores que respondieron al cuestionario. Debido a estas dos omisiones, la determinación de existencia de daño efectuada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2022]

ii) Información confidencial

7.793 Las Comunidades Europeas alegan que, a pesar de las numerosas advertencias del Órgano de Apelación, la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de la base de sus constataciones, porque no facilitó datos importantes.[2023] Más concretamente, las Comunidades Europeas alegan que en las constataciones del informe de la USITC no se facilita una explicación fundamentada y suficiente de la determinación porque mantuvo como confidenciales, u omitió suministrar, importantes materiales de información que eran indispensables para evaluar debidamente la corrección de sus constataciones respecto de la existencia de daño grave, y que ello afectó también a la determinación de existencia de una relación de causalidad.[2024] Las Comunidades Europeas alegan que esta omisión adquiere especial importancia respecto de los grupos de productos de CCFRS, la varilla de acero inoxidable, el alambre de acero inoxidable y la barra de acero inoxidable.[2025] Las Comunidades Europeas alegan que esto vicia tanto la constatación de la USITC sobre existencia de

[2021] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

[2022] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 307.

[2023] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 378.

[2024] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 407-408.

[2025] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 409.

daño como su constatación sobre la causalidad, ya que ésta se determina relacionando y comparando las tendencias entre los indicadores de daño y el aumento de las importaciones.[2026]

7.794 Con respecto a CCFRS, las Comunidades Europeas alegan que los cuadros generales referentes a los productos planos, es decir, los cuadros en que la USITC agregó los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y revestido, el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y el acero fundido con estaño, fueron considerados confidenciales por la USITC.[2027] Con respecto a las varillas de acero inoxidable la USITC no facilitó ningún dato acerca del "comercio y empleo" (es decir, la capacidad, la producción, los envíos, las existencias y el empleo), los "indicadores financieros" (es decir, los resultados de las operaciones), ni las comparaciones de precios. Del mismo modo, con respecto a las barras y el alambre de acero inoxidable no se facilitó ninguna información acerca de los resultados financieros de la rama de producción. Las Comunidades Europeas alegan que, por lo tanto, ninguna de esas determinaciones estuvo en conformidad con los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2028] Las Comunidades Europeas también alegan que no se facilitó ninguna información, o sólo se facilitaron informaciones parciales, respecto de la subvaloración de precios o las ventas a precio inferior de los desbastes; el acero revestido; las barras acabadas en frío; ciertos productos tubulares; los accesorios y bridas de acero al carbono y aleado; las barras de acero inoxidable; y las varillas de acero inoxidable.[2029]

7.795 Según los Estados Unidos, al margen de su alegación general de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones al no publicar los datos confidenciales, las Comunidades Europeas no piden los cuadros en su forma confidencial ni en forma indizada. Tampoco afirman las Comunidades Europeas que ninguna de las informaciones omitidas fuera necesaria ni conveniente para la evaluación de sus alegaciones por el Grupo Especial, ni piden que éste invoque el párrafo 1 del artículo 13 del ESD.[2030] Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas, en particular, alegan la violación del párrafo 1 del artículo 3 por la USITC por no haber publicado ciertos "datos agregados" referentes a los productores nacionales de acero laminado plano.[2031] A ese respecto los Estados Unidos señalan que la USITC, en su informe, publicó datos sobre los "resultados de las operaciones de los productores estadounidenses" y sobre "capacidad, producción, envíos, existencias y empleo de los productores estadounidenses" respecto de cada producto laminado plano (es decir, los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío, el revestido y el fundido con estaño), con excepción del acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas. La razón por la que no se publicaron datos referentes a este último producto es que, como sólo existían dos productores nacionales, esa publicación podría revelar información confidencial referente a cada empresa. La USITC no podía publicar datos agregados sobre el acero laminado plano porque el hacerlo habría permitido que los lectores determinasen la información

[2026] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 378-379.

[2027] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

[2028] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 416.

[2029] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 417.

[2030] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1330.

[2031] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1331.

referente al acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas por el simple procedimiento de restar los datos de cada uno de los demás productos planos.[2032]

7.796 Los Estados Unidos alegan que la aseveración de las Comunidades Europeas según la cual la USITC debió, como mínimo, publicar "datos agregados" para mantener la confidencialidad y cumplir a la vez los requisitos de publicación del párrafo 1 del artículo 3, fue rechazada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.[2033] Los Estados Unidos sostienen que ese Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión:

> "[D]ebido a la importancia fundamental de preservar la confidencialidad con respecto a la información comercial de carácter delicado para garantizar la eficacia de las investigaciones nacionales sobre medidas de salvaguardia, de la facultad discrecional acordada implícitamente a las autoridades investigadoras en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al determinar si existen o no 'motivos' para que la información se trate como 'confidencial', y de la prohibición precisa y preceptiva establecida en esa disposición de que esas autoridades revelen dicha información sin autorización de la parte que la haya presentado, no podemos constatar que los Estados Unidos hayan violado sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 4 del Acuerdo mencionado ni, concretamente, las dimanantes del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, al no divulgar, en el informe publicado de la USITC, información que reúne los requisitos establecidos en la política de la USITC para toda información 'que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial', con inclusión de los datos agregados".[2034]

7.797 Los Estados Unidos afirman a continuación que, en el caso más reciente, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* confirmó que los requisitos de publicación que establece el párrafo 1 del artículo 3 deben interpretarse en forma que no menoscabe las prescripciones de confidencialidad del párrafo 2 del mismo artículo. En particular, el Grupo Especial indicó lo siguiente:

> "En lo que respecta a la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en la determinación publicada constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* constató que la obligación [estipulada en el párrafo 2 c) del artículo 4] de publicar un 'análisis detallado del caso objeto de investigación' y 'una demostración de la pertinencia de los factores determinados' no puede entrañar la publicación de 'información a la que se atribuya carácter confidencial de conformidad' con el párrafo 2 del artículo 3."[2035]

7.798 Según los Estados Unidos, no hay ninguna razón por la que el Grupo Especial no deba orientarse por la constatación hecha por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* respecto de la alegación de las Comunidades Europeas referente al párrafo 2 c) del artículo 4. Del mismo modo, y teniendo en cuenta la referencia expresa del párrafo 2 c) del artículo 4

[2032] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1332.

[2033] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1336.

[2034] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1337.

[2035] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1338.

al artículo 3, los Estados Unidos no advierten cómo es posible que la prescripción de la frase final del párrafo 1 del artículo 3, de publicar "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y derecho", pueda suponer la publicación de "información que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. Los Estados Unidos, en consecuencia, exhortan al Grupo Especial a rechazar la alegación de las Comunidades Europeas según la cual la omisión de incluir información confidencial pertinente en la publicación de una determinación constituye en sí misma una violación del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 c) del artículo 4. A juicio de los Estados Unidos, por lo tanto, no había ninguna prescripción que los obligara a publicar información confidencial, ni siquiera en forma "agregada".[2036]

7.799 Las Comunidades Europeas alegan que el artículo 11 del ESD dispone que los grupos especiales, entre otras cosas, deben hacer una evaluación objetiva de los hechos. Las Comunidades Europeas se apoyan también en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en que el Órgano de Apelación, según las Comunidades Europeas, constató que el Grupo Especial no había cumplido su obligación con arreglo al artículo 11 cuando, al evaluar la validez del análisis de la USITC, se apoyó en explicaciones suministradas por los Estados Unidos durante las actuaciones y que no figuraban en el informe de la USITC. Sobre la base de esa decisión, las Comunidades Europeas argumentan que el Miembro que aplica una medida de salvaguardia debe facilitar, en el informe que debe presentar, todos los datos y explicaciones que basten para justificar la medida. Según las Comunidades Europeas, esto no obliga al Miembro a divulgar datos que sean confidenciales, cuya divulgación pudiera perjudicar a empresas determinadas. Pero exige, según las Comunidades Europeas, que el Miembro presente datos agregados en que no sea posible identificar los correspondientes a empresas determinadas, o suministre datos indizados que ilustren sus tendencias. Las Comunidades Europeas sostienen que ese requisito, en algunos sentidos, es la obligación concomitante de la que está impuesta a las empresas, de suministrar un resumen no confidencial de los datos, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 3.[2037]

7.800 Las Comunidades Europeas alegan que es legítimo preservar la confidencialidad de la información cuando una sola empresa ha suministrado a la autoridad competente los datos que ésta ha utilizado para justificar la medida de salvaguardia. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define la "rama de producción nacional" como "el conjunto de los productores", o "aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Las Comunidades Europeas argumentan que, puesto que debe demostrarse la existencia de daño grave, como mínimo, para "una proporción importante" de la producción, es forzoso plantearse si cabe considerar que los datos prueban que "una proporción importante" de la rama de producción nacional ha sufrido daño grave cuando sólo un productor suministra datos.[2038]

7.801 Las Comunidades Europeas alegan que, dando por entendido que la USITC estaba sometida a determinadas obligaciones en materia de confidencialidad en virtud del derecho interno, tal cosa no exime a los Estados Unidos de su obligación, en el régimen de la OMC, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada de sus constataciones sobre los hechos y las conclusiones jurídicas

[2036] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1340.

[2037] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 384.

[2038] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 387.

extraídas de ellos. A juicio de las Comunidades Europeas, cuando dos o más empresas hubieran suministrado datos, su presentación agregada habría bastado para asegurar que la información confidencial referente a empresas determinadas no pasara a conocimiento público. Las Comunidades Europeas argumentan, además, que aun cuando los datos hubieran sido facilitados por una sola empresa, podrían haber sido indizados en forma suficiente para demostrar, de manera fundamentada y adecuada, la justificación de la medida de salvaguardia adoptada.[2039]

7.802 Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas son la única parte reclamante en estas actuaciones que plantea una alegación referente a la información confidencial. Los Estados Unidos afirman que, en consecuencia, todos los demás reclamantes consideran que el informe público de la USITC es adecuado en ese sentido, o bien, por lo menos, que no es un tema que deban tratar en esta diferencia.[2040]

7.803 Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas reconocen que los Estados Unidos tienen ciertas obligaciones en materia de confidencialidad con arreglo a su derecho interno y no piden que los Estados Unidos violen esas obligaciones ni que faciliten las versiones confidenciales de los cuadros de datos pertinentes. Los Estados Unidos observan que, efectivamente, la protección que el derecho estadounidense otorga a la información confidencial está en conformidad con la protección análoga que confiere el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2041] También observan que las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos "podrían haber" indizado esa información en su informe, pero tampoco ahora parecen procurar una información indizada. Las Comunidades Europeas afirman que ya es tarde para que los Estados Unidos "subsanen los defectos del informe suministrando ahora la información".[2042] Los Estados Unidos responden que el hecho de que "hubieran podido" elaborar un resumen no confidencial de los datos confidenciales no se traduce en una obligación de hacerlo. El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a los Miembros a publicar información indizada ni otros resúmenes públicos como parte de su informe, y las Comunidades Europeas no mencionan ninguna disposición del Acuerdo ni ninguna constatación de grupos especiales o del Órgano de Apelación en apoyo de esta deducción que realizan. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo, basta que "las autoridades competentes [publiquen] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".[2043]

7.804 Los Estados Unidos observan que la USITC publicó dos versiones de su informe, una confidencial y otra pública. La versión confidencial fue enviada al Presidente y a las personas autorizadas con arreglo a la disposición administrativa cautelar de la USITC (incluidos los abogados de los principales productores de acero de la UE). Se puso a disposición del público una versión expurgada. Ninguna disposición del párrafo 1 del artículo 3 ni del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes a dar a conocer en un informe público la información confidencial en que se apoyan sus constataciones y conclusiones. En efecto, el párrafo 2 del artículo 3, que es el segundo párrafo del mismo artículo que impone a las autoridades competentes la publicación de un informe, reconoce que esas autoridades probablemente hayan

[2039] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 418.

[2040] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1323.

[2041] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1324.

[2042] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1325.

[2043] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1326.

recibido informaciones confidenciales durante su investigación, y establece en términos muy inequívocos que "dicha información no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado".[2044]

7.805 Los Estados Unidos afirman también que no es únicamente su derecho interno el que impide que la Comisión revele informaciones confidenciales. El propio párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a preservar esa confidencialidad. Los Estados Unidos se remiten al Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que constató lo siguiente:

> "Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades investigadoras nacionales tienen la obligación de no divulgar -incluso al publicar sus informes en los que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y se demuestre la pertinencia de los factores examinados- información que 'por su naturaleza sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial' sin autorización de la parte que la haya presentado." [2045]

7.806 Según los Estados Unidos, puesto que los propios términos del párrafo 2 c) del artículo 4 incorporan expresamente las disposiciones del artículo 3, y que el texto concreto e imperativo del párrafo 2 del artículo 3 se refiere al régimen de la información que tiene carácter confidencial o se facilita con ese carácter, la prescripción del párrafo 2 c) del artículo 4 de publicar "un análisis detallado del caso objeto de investigación" y "una demostración de la pertinencia de los factores examinados" no puede suponer la necesidad de publicar "información que por su naturaleza sea confidencial o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2046]

7.807 Las Comunidades Europeas, frente a estas respuestas, alegan que la USITC, como autoridad investigadora, estaba obligada a tratar como confidenciales algunas de las informaciones recibidas. Esto significaba que esos datos no podían revelarse en su informe público. Las Comunidades Europeas no controvierten que los Estados Unidos pueden negarse a suministrar determinados datos cuando existe justificación para darles trato confidencial. Sin embargo, el hecho de que los Estados Unidos puedan retener determinados datos no los exime de su obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada. Sin una explicación fundamentada y adecuada, el Grupo Especial no puede realizar una evaluación objetiva de la cuestión planteada ante él y, como los Miembros interesados de la OMC, no puede cerciorarse de que se hayan cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia.[2047]

7.808 Las Comunidades Europeas alegan, además, que gran parte de la argumentación de los Estados Unidos sobre esta cuestión ha consistido en que no están obligados a revelar datos confidenciales.[2048] Según las Comunidades Europeas, no se trata de eso. Las Comunidades Europeas

---

[2044] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1327.

[2045] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.19, citado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1334.

[2046] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1335.

[2047] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 308.

[2048] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1322-1340.

han alegado que la USITC estaba obligada a facilitar una explicación fundamentada y adecuada y que ello podía hacerse mediante el suministro, por ejemplo, de datos indizados o agregados. Los Estados Unidos rechazaron este planteo, argumentando lo siguiente:

> "[E]l hecho de que 'hubieran podido' elaborar un resumen no confidencial de los datos confidenciales no se traduce en una obligación de hacerlo".[2049]

7.809 Según las Comunidades Europeas[2050], los Estados Unidos parecen haber negado con esto la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada de sus constataciones. Sin embargo, respondiendo a una pregunta del Grupo Especial sobre la relación entre la posibilidad de preservar la información confidencial y la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, los Estados Unidos expresaron esta opinión:

> "Cuando una investigación involucra un volumen importante de información confidencial, existen varios medios por los que la autoridad puede cumplir tanto su obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, como su obligación impuesta por el párrafo 2 del mismo artículo, de no revelar información confidencial."[2051]

7.810 Las Comunidades Europeas dicen que, aunque no formularían el régimen en vigor exactamente en los mismos términos, reciben con satisfacción que los Estados Unidos estén de acuerdo en que el derecho alegado, de no revelar información confidencial, coexiste con la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada para que se cumpla el criterio del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la existencia de "daño grave". El problema que entonces se plantea consiste en determinar cuál es la obligación de la autoridad investigadora, teniendo presente su deber de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, respecto de los datos a los que corresponde dar un régimen confidencial.[2052]

7.811 Las Comunidades Europeas observan que, procurando resolver esta diferencia, pidieron que los Estados Unidos facilitaran información que no se había incluido en la versión pública del informe de la USITC. Las Comunidades Europeas dicen que los Estados Unidos nunca respondieron a esa solicitud. Alegan, además, que los Estados Unidos no pueden tratar de subsanar la insuficiencia de su informe facilitando ahora las informaciones que, para respetar el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debieron haber figurado en el informe.[2053]

7.812 Los Estados Unidos responden afirmando que, después de la reunión celebrada con representantes de las Comunidades Europeas, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales pidió informalmente a la USITC que examinara la versión pública de su informe para determinar si algunos de los datos expurgados de los cuadros había sido

---

[2049] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 309.

[2050] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 310.

[2051] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2052] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 311.

[2053] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 419.

calificado indebidamente como confidencial y correspondía revelarlo. La USITC constató que ninguno de los datos se había calificado indebidamente como confidencial. En consecuencia, los Estados Unidos no tenían nada de que informar. Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial debe tener presente que el informe de la USITC contenía cerca de 400 cuadros, que en un porcentaje abrumador se dieron a conocer íntegramente en la versión pública. Según los Estados Unidos, la discrepancia de las Comunidades Europeas se refiere únicamente a datos expurgados de 14 de esos cuadros.[2054]

7.813 Al responder a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos alegan que no consideran que exista contradicción entre el requisito del párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y suficiente, y el requisito del párrafo 2 del mismo artículo, de preservar la información confidencial. La obligación que tiene la autoridad de preservar la información confidencial conforme al párrafo 2 del artículo 3 no está condicionada en modo alguno. La primera oración de esa norma establece que la información confidencial "será, previa justificación al respecto, tratada como tal por las autoridades competentes". La disposición no establece que la autoridad pueda revelar esa información si es de particular importancia para su decisión, o su revelación ayuda a comprender los fundamentos de sus constataciones y conclusiones. La obligación que tiene la autoridad de no revelar la información confidencial es absoluta. Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, las constataciones y las conclusiones fundamentadas que la autoridad establezca con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 deben ser constataciones y conclusiones que no revelen información confidencial. Puesto que la preservación de la confidencialidad es obligatoria, un grupo especial ciertamente no puede extraer deducciones desfavorables para un Miembro del hecho de que la autoridad competente de ese Miembro no haya revelado informaciones confidenciales. Por el contrario, el grupo especial debe juzgar si la explicación dada por la autoridad es o no adecuada sobre la base de la información que esa autoridad podía revelar.[2055]

7.814 Los Estados Unidos también alegan que, cuando una investigación involucra un volumen importante de información confidencial, existen varios medios por los que la autoridad puede cumplir tanto su obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, como su obligación impuesta por el párrafo 2 del mismo artículo, de no revelar información confidencial. Uno de los medios posibles consiste en suministrar una exposición analítica no confidencial de las informaciones confidenciales. Los Estados Unidos sostienen que éste es un método aplicado reiteradas veces por la USITC en su informe. Por ejemplo, al analizar la baja de los precios de las barras acabadas en frío, la USITC debió expurgar ciertos números que cuantificaban las disminuciones de precios que figuran en la página 105 de su informe. En lugar de ello, calificó las bajas como "impresionantes". De este modo, la naturaleza de su análisis puede advertirse con claridad. Incluso en el caso de las varillas de acero inoxidable, en que prácticamente todos los datos referentes a la rama de producción nacional eran confidenciales, la USITC logró analizar las tendencias de los datos de la rama de producción en términos generales, pero descriptivos, que permiten al Grupo Especial discernir los fundamentos de las conclusiones de la USITC. De este modo, la USITC presentó constataciones y conclusiones que no revelan información confidencial.[2056]

[2054] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1329.

[2055] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2056] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.815 Las Comunidades Europeas responden que la cuestión no consiste en determinar si la tendencia "puede advertirse" o no gracias al empleo de la palabra "impresionante". Se trata de saber si la autoridad competente ha facilitado o no, para decirlo con las palabras del Órgano de Apelación, "una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación".[2057] El empleo de la palabra "impresionante" nada dice sobre si los hechos corroboran o no la determinación de que la baja de los precios fue "impresionante". Las Comunidades Europeas afirman que no proponen que los Estados Unidos revelen información de naturaleza confidencial. La indización de la evolución de los precios sería una de las formas que permitirían al Grupo Especial determinar si efectivamente hubo una baja de precios "impresionante". Por cierto, la cita de la constatación respecto de la cual los Estados Unidos consideran que el empleo de la palabra "impresionante" resulta suficiente ilustra que el concepto de "exposición analítica no confidencial" de las informaciones confidenciales no hace que la autoridad competente facilite una explicación razonada y adecuada de sus constataciones:

> "[E]l valor unitario medio de los productos importados tuvo tendencia a la baja desde 1996 hasta 1998, y la disminución se aceleró en 1999. […] Ofrecen otras pruebas de que los precios de importación tuvieron una baja impresionante en 1999 los datos referentes a las barras redondas de una pulgada C12L14, las barras acabadas en frío, respecto de las cuales la Comisión obtuvo datos significativos sobre los precios de los productos importados. Entre el último trimestre de 1998 y el primero del año siguiente, los precios de importación de este producto disminuyeron *** por ciento. Volvieron a bajar *** por ciento más entre el primer trimestre de 1999 y el segundo, en la disminución trimestral más aguda registrada hasta ese momento en el período examinado".[2058]

7.816 Según las Comunidades Europeas, no hay indicación alguna sobre el modo en que los factores corroboran la determinación de la USITC según la cual la disminución de los precios de importación fue "impresionante". Si los datos sobre los precios de importación se hubieran indizado, la autoridad investigadora, sin suministrar las cifras concretas, podría haber mostrado que la disminución de los precios tenía magnitud suficiente para que se la calificara como "impresionante". En consecuencia, no basta presentar una "exposición analítica no confidencial" para facilitar una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran la determinación.[2059]

7.817 Con respecto a la omisión alegada de presentar dato alguno (salvo los referentes a la importación) acerca de las varillas de acero inoxidable y la omisión de presentar datos financieros sobre las barras y varillas de acero inoxidable, las Comunidades Europeas observan que antes alegaron respecto de esos tres productos, y así lo reconoció la USITC, que la evolución de los costos (relacionada principalmente con el níquel), además del costo de la energía, había tenido importantes efectos en los resultados de la rama de producción. Las Comunidades Europeas señalan que, con respecto a las barras de acero inoxidable, la USITC constató lo siguiente:

[2057] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103.

[2058] Informe de la USITC, volumen I, páginas 105-106, mencionado en la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, y citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 313.

[2059] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 313.

> "A pesar de que el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción aumentó en 2000 y 2001, el costo de los productos vendidos aumentó para la rama de producción de *** por ciento de sus ingresos netos por ventas a *** por ciento en sus valores comerciales netos en 1999; *** por ciento de sus ventas comerciales netas en 2000; y *** por ciento en el período intermedio de 2001. Debido a estos márgenes decrecientes entre el costo de los productos vendidos para la rama de producción y el valor neto de sus ventas, el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó pasando de un beneficio de *** por ciento en 1998 a una pérdida de *** por ciento en 1999, tuvo sólo una recuperación leve para lograr un beneficio mínimo de *** por ciento en 2000 y registró después, en el período intermedio de 2001, una caída que los llevó a una pérdida de *** por ciento."[2060]

7.818 Según las Comunidades Europeas, el aumento de los costos, en determinadas circunstancias, puede ser otro motivo de daño. En consecuencia, su análisis puede ser decisivo. Pero como los costos de estos productos no se presentaron en forma indizada, no hay modo alguno de determinar si los hechos constatados por la USITC corroboran su determinación. El mismo problema fue tratado en igual forma respecto de las varillas de acero inoxidable[2061] y del alambre de acero inoxidable.[2062] Las Comunidades Europeas dicen que el caso más chocante de empleo de la expurgación acaso sea el referente a los argumentos de las partes interesadas en el sentido de que determinados problemas que afectaban a uno solo de los muy pocos productores nacionales repercutían en la situación general de la rama de producción nacional. Con respecto a las varillas y barras de acero inoxidable, la USITC señaló lo siguiente:

> "[A]demás, también hemos examinado el argumento de una empresa declarante en el sentido de que la situación de la rama de producción, durante el período, fue afectada significativamente por los resultados desfavorables del productor nacional AL Tech/Empire. Sin embargo, ***".[2063]

7.819 Las Comunidades Europeas afirman que, por lo tanto, habiéndose aceptado que un Miembro debe facilitar una explicación razonada y adecuada aunque no puedan revelarse determinados datos por motivos de confidencialidad, no puede caber duda de que no basta presentar solamente una "exposición analítica no confidencial" para facilitar una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran una determinación de existencia de daño grave y relación causal. Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos probaron en su análisis sobre la proporcionalidad de la medida aplicada a las varillas de acero inoxidable que eran perfectamente capaces de suministrar datos con una presentación diferente que preservara la confidencialidad de la información en que se basaban, y que les era posible facilitar una explicación razonada y adecuada.[2064] En consecuencia, en

---

[2060] Informe de la USITC, volumen I, páginas 211-212 (no se reproducen las notas de pie de página), citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 315.

[2061] Informe de la USITC, volumen I, páginas 220-221.

[2062] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

[2063] Informe de la USITC, volumen I, página 221 y, respecto de las barras de acero inoxidable, página 212, donde la USITC indica: "Observamos, sin embargo, que ***": citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 316.

[2064] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1160-1161.

lo referente a las varillas de acero inoxidable, las barras de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2065]

iii) Datos recientes

7.820 Las Comunidades Europeas alegan que los Miembros deben tener en cuenta todas las informaciones de que disponen antes de adoptar una medida. Afirman que esto constituye un elemento esencial para facilitar una explicación fundamentada y suficiente, sobre todo en relación con las determinaciones de amenaza de daño grave, que dependen de una extrapolación de las tendencias. Las Comunidades Europeas argumentan que, si los datos recientes de que se dispone antes de que la autoridad competente decida imponer medidas de salvaguardia ponen en duda una determinación de amenaza de daño grave, la autoridad competente debe justificar su determinación de tal amenaza a la luz de esa evolución reciente. Según las Comunidades Europeas, la omisión de hacerlo significa que la determinación no es fundamentada y suficiente y, además, la conclusión de la autoridad competente en el sentido de que se justifica una medida resultaría incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2066]

iv) Análisis de las tendencias

7.821 Las Comunidades Europeas afirman que la USITC basó diversas determinaciones (por ejemplo, sobre la utilización de la capacidad, los valores unitarios medios, el costo de las materias primas y la productividad) en una comparación entre el momento inicial y el momento final (es decir, entre 1996 y 2000). Al proceder así, no facilitó ningún dato que pudiera indicar las tendencias de los indicadores de daño durante el período objeto de investigación y que, por consiguiente, hubiera permitido un adecuado análisis de la relación causal. Las Comunidades Europeas alegan que la falta de datos que indiquen las tendencias muestra que el análisis, tanto sobre la existencia de daño como sobre la relación causal, no fue adecuadamente fundamentado ni explicado por la USITC.[2067]

c) Agregación de los datos

i) CCFRS

7.822 Las Comunidades Europeas alegan que, en lo que respecta a CCFRS, el informe de la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la determinación. En particular, las Comunidades Europeas alegan que, a pesar de que existían conjuntos de datos separados referentes a cada uno de los productos que la USITC acumula en un único grupo de CCFRS (es decir, los desbastes, las chapas y el acero laminado en caliente y en frío y revestido), no había cuadros que contuvieran datos referentes a los cinco productos agrupados por la USITC. De este modo, las constataciones sobre existencia de daño referentes al único grupo de productos de la categoría CCFRS se basaron en datos agregados de los cinco productos. Las Comunidades Europeas argumentan que

[2065] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 317.

[2066] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

[2067] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 412.

no había forma alguna de determinar de qué modo se habían calculado los datos referentes al conjunto de CCFRS y, por consiguiente, si estaban o no justificadas las conclusiones a que llegó la USITC.[2068]

7.823 Además, las Comunidades Europeas alegan que la agregación planteaba considerables problemas de doble cómputo que, según afirman, debían resolverse para evitar que los datos agregados dejaran de ser dignos de crédito.[2069] Las Comunidades Europeas sostienen que el doble cómputo era consecuencia, entre otras razones, de que la capacidad de producción de algunos productos se utilizaba también para producir otros, y una proporción importante de los productos se consumía en la fabricación de otros más elaborados. Las Comunidades Europeas afirman que la USITC, por lo tanto, tenía conciencia de estos problemas cuando llevó a cabo su investigación. Sin embargo, en el informe de la USITC nunca se facilitó (ni tampoco en otro lugar) un cuadro que mostrara y explicara los ajustes aplicados a los datos para tomar en consideración ese doble cómputo.[2070]

7.824 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no pueden pretender al mismo tiempo basarse en el grupo agregado CCFRS y, por otro lado, no facilitar datos correctos sobre ese grupo artificioso que ella misma creó. Según las Comunidades Europeas, sin esa demostración la determinación no queda fundamentada y adecuadamente explicada.[2071] Observan, a este respecto, que los cuadros generales referentes a los productos planos fueron considerados confidenciales por la USITC.[2072] Las Comunidades Europeas dicen que, de cualquier modo, esos cuadros no habrían dado una imagen precisa completa del grupo de CCFRS porque también incluían informaciones sobre acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y productos fundidos con estaño.[2073]

7.825 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la USITC, al llevar a cabo su investigación, reconoció que en algunos casos el consumo de CCFRS para uso propio en la fabricación de productos más elaborados podía dar lugar a problemas de doble cómputo si se efectuaba una simple agregación de los cinco tipos de CCFRS respecto de los datos relativos a algunos factores correspondientes al daño (como la producción y la capacidad). La USITC consultó a las partes en la investigación sobre la forma en que podrían minimizarse esos problemas de doble cómputo.[2074] Al formular sus determinaciones, la USITC se apoyó en general en datos combinados referentes a los cinco tipos de CCFRS. Pero para tener en cuenta los problemas de doble cómputo examinó también datos relativos a tipos separados de CCFRS y tomó en consideración diversas formas de medir esos factores, conforme a los argumentos expuestos por representantes de productores nacionales y

[2068] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 410.

[2069] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 411.

[2070] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 72 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2071] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 411.

[2072] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

[2073] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

[2074] Informe de la USITC, página FLAT-15 (nota 11), página FLAT-30 (nota 13) y FLAT-44 (nota 14).

extranjeros. Constató que, en la mayoría de los casos, esos datos separados mostraban tendencias análogas a las que presentaban los datos agregados del conjunto de la rama de producción.[2075, 2076]

ii) Productos fundidos con estaño

7.826 Noruega sostiene que hay un número indeterminado de productores de acero fundido con estaño que también producen otros diversos tipos de CCFRS, entre ellos los desbastes y también productos anteriores a la laminación de planos en caliente (planchones). No existen pruebas de que los resultados de explotación de esas partes de las empresas hayan sido separados al establecer cuáles son las empresas "productoras del producto similar".[2077] Noruega sostiene que al no hacerse tal cosa resulta una evaluación incorrecta del daño a la rama de producción de acero fundido con estaño, porque el supuesto daño puede haber sido causado por otras partes de la actividad de esas empresas.[2078]

7.827 Los Estados Unidos responden que Noruega se equivoca. Su argumento parece dar por supuesto que, si un productor estadounidense produce varios tipos diferentes de acero, informa de sus datos a la USITC sobre la base de todos sus productos. En realidad, el cuestionario de la USITC indicaba que cada productor nacional informase de todos los datos, incluidos los financieros, separadamente respecto de cada una de las 33 categorías de acero.[2079] Como el acero fundido con estaño constituía una categoría separada a los efectos de la obtención de datos, el productor de acero fundido con estaño y de otros tipos de acero abarcados por la investigación tendría que haber informado sobre sus datos referentes al acero fundido con estaño separadamente de lo relativo a otras categorías. Además, el personal de la USITC examinó las respuestas al cuestionario presentadas por todos los productores nacionales para comprobar si existían discrepancias en sus datos sobre factores que incluían los envíos, las ventas y la capacidad.[2080, 2081]

d) Procedimientos de decisión seguidos en las determinaciones de la USITC sobre la existencia de daño

7.828 China alega que, debido a la situación de votación empatada respecto del alambre de acero inoxidable, la investigación sobre ese producto no quedó completa hasta que el Presidente, en su Proclamación, decidió cuál era la determinación que apoyaba. China observa que, en el artículo 4 de la Proclamación Presidencial, el Presidente decidió "tomar en consideración la determinación de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente" en lo que respecta al alambre de

[2075] Informe de la USITC, página 51 (nota 193) y página 56 (nota 232).

[2076] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 24 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2077] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 236.

[2078] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 73.

[2079] EE.UU. - Prueba documental 22 (instrucciones del cuestionario); Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 319.

[2080] Informe de la USITC, página OVERVIEW-7.

[2081] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 25 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

acero inoxidable. China afirma, sin embargo, que los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente no estuvieron de acuerdo en una determinación única y común, y el Presidente no indicó cuál era precisamente el dictamen favorable a una medida de salvaguardia que aprobaba. China alega que, en consecuencia, la decisión del Presidente no estuvo apoyada por una explicación clara de los motivos por los que constataba que la rama de producción de alambre de acero inoxidable sufría daño o amenaza de daño grave. Sobre la base de lo anterior, China sostiene que resulta muy difícil determinar si los factores causantes de daño fueron o no examinados debidamente y si la determinación presidencial daba una explicación suficiente y válida.[2082]

7.829 Al responder a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos observan que el Presidente Koplan constató amenaza de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en alambre de acero inoxidable; la Sra. Bragg constató amenaza de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en "productos de alambre de acero inoxidable" (incluidos tanto el alambre de acero inoxidable como los cables de ese alambre); el Sr. Devaney constató la existencia de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en productos de alambre de acero inoxidable; y los otros tres miembros de la USITC formularon determinaciones negativas respecto del alambre de acero inoxidable. Los Estados Unidos alegan que, a los efectos de determinar si el aumento de las importaciones causaba un daño grave a una rama de producción nacional, la "determinación de las autoridades competentes" está librada al derecho interno del Miembro respectivo. Existe una práctica firmemente establecida en el derecho de los Estados Unidos en virtud de la cual, cuando los miembros de la USITC discrepan acerca de la definición del producto similar, la determinación de la USITC se basa en la combinación de las determinaciones de los diferentes miembros de la Comisión. Los Estados Unidos sostienen que, en este caso, los seis miembros de la Comisión formularon tres determinaciones positivas y tres negativas respecto del alambre de acero inoxidable. Con arreglo al derecho interno estadounidense, el Presidente puede considerar que la votación empatada de la USITC es una determinación positiva. La combinación de decisiones es aceptable mientras cada uno de los integrantes del órgano se haya referido a los productos de que se trata y haya constatado que el aumento de las importaciones causa un daño grave o una amenaza de daño grave.[2083]

7.830 Los Estados Unidos observan que existe también la cuestión independiente de si la autoridad competente ha enunciado "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [haya] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" para su determinación, según lo requiere el párrafo 1 del artículo 3. Los Estados Unidos indican que el derecho estadounidense distingue la determinación, que es la conclusión formulada por la USITC, de su explicación. Cuando un órgano como la USITC tiene múltiples miembros y éstos no formulan un dictamen colectivo en apoyo de su determinación, el Grupo Especial debe remitirse al dictamen individual de cada miembro del órgano cuyo voto fue necesario para que la autoridad llegara a su determinación. Los Estados Unidos alegan que el requisito del párrafo 1 del artículo 3 queda cumplido cuando cada uno de los miembros del órgano ha enunciado constataciones y conclusiones fundamentadas que apoyan la conclusión a que ha llegado respecto de los bienes de que se trata.[2084]

[2082] Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

[2083] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 78 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2084] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 78 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

H. RELACIÓN CAUSAL

1. Definición y establecimiento de la "relación de causalidad"

7.831 Noruega, el Brasil y otros reclamantes alegan que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias significan que los Miembros deben acreditar una "relación de causalidad" explícita entre el aumento de las importaciones y cualquier daño grave que haya sufrido la rama de producción nacional.[2085]

7.832 China y Nueva Zelandia sostienen que, sobre la base de la jurisprudencia del Órgano de Apelación, la tarea que corresponde a la autoridad competente al determinar si existe la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave "supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto".[2086] Para ello, la autoridad competente debe determinar la coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave; no debe atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores; y debe exponer esto último de manera explícita y expresa a través de una explicación fundamentada, clara, inequívoca y directa.[2087] Suiza y Noruega consideran que la determinación de la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto suele involucrar dos aspectos: en primer lugar, suele existir una coincidencia de las tendencias entre el daño grave y el aumento de las importaciones; en segundo lugar, debe mostrarse la transmisión del daño grave por el aumento de las importaciones teniendo presente la coincidencia (o la falta de coincidencia) de las tendencias.[2088]

7.833 Nueva Zelandia agrega que los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4, combinados, ponen de relieve la importancia de asegurar que las autoridades competentes fundamenten su determinación de que el aumento de las importaciones ha causado, o amenaza causar, un daño grave, mediante una evaluación adecuada y objetiva de todos los factores pertinentes que tienen relación con la rama de producción. A juicio de Nueva Zelandia, sólo de este modo es posible demostrar la necesaria "relación de causalidad" que menciona específicamente el párrafo 2 b) del artículo 4.[2089]

7.834 Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación ha descrito en varias ocasiones las prescripciones básicas aplicables a un análisis de la relación de causalidad en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2090] Como cuestión general, el Órgano de Apelación ha afirmado que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene "dos prescripciones jurídicas

---

[2085] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 285; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 147.

[2086] Primera comunicación escrita de China, párrafo 352; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.111.

[2087] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.111; Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

[2088] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 292; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 293.

[2089] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.110.

[2090] Los Estados Unidos citan los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 200-222; *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 162-188, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 60-92; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 140-147.

distintas" que deben satisfacerse para que una medida de salvaguardia esté en conformidad con el Acuerdo. En primer lugar, como se indica en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad debe demostrar la "existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave". En segundo lugar, conforme a lo establecido en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad competente debe asegurarse de que "el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribu[ya] al aumento de las importaciones".[2091]

2. Correlación

7.835 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, declaró que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones "normalmente debería coincidir" con un descenso de todos los factores de daño pertinentes.[2092] Nueva Zelandia agrega que una coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño dará un indicio inicial importante de existencia de la relación de causalidad[2093] y que la autoridad competente debe demostrar esa coincidencia.[2094] Según las Comunidades Europeas y el Brasil, los hechos deben demostrar, como mínimo, una correlación temporal entre el aumento de las importaciones y la baja de los resultados de la rama de producción.[2095]

7.836 Nueva Zelandia observa que el Órgano de Apelación no ha establecido parámetros matemáticos abstractos sobre el grado necesario de coincidencia.[2096] De modo similar, las Comunidades Europeas y Noruega alegan que no existe ninguna fórmula matemática que estipule el marco temporal en que debe establecerse la relación de causalidad.[2097] El Japón y el Brasil alegan igualmente que es imposible indicar una norma precisa.[2098] No obstante, las Comunidades Europeas,

[2091] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 401.

[2092] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 113; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 103; respuesta escrita de Suiza a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 283; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 63; respuesta escrita de Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2093] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.113.

[2094] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.112.

[2095] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 438; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 149.

[2096] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2097] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2098] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

Suiza y Noruega alegan que el grado de coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido tiene que ser sustancial.[2099]

7.837 El Japón, Suiza y el Brasil sostienen que el término "coincidencia" supone una relación muy estrecha entre el aumento de las importaciones y el daño, dentro de un período de tiempo reducido. En efecto, el *Oxford English Dictionary* define el verbo inglés "*coincide*" ("coincidir") como "*[o]ccupy the same portion of space … [o]ccur at or during the same time*" ("ocupar el mismo espacio … ocurrir a la vez o durante el mismo tiempo").[2100] Corea alega que la coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones y el momento en que se realiza el daño es pertinente en cuanto debe existir lógicamente una conexión estrecha.[2101]

7.838 Las Comunidades Europeas y el Brasil alegan que, cuando no existe esa correlación, no puede afirmarse que el aumento de las importaciones haya causado el daño grave.[2102] Más concretamente, el Brasil sostiene que si no hay correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave no puede haber relación de causalidad y no puede aplicarse ninguna medida.[2103] De manera similar, Noruega alega que cuando no hay correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido es sumamente dudoso que exista una relación de causalidad.[2104]

7.839 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil alegan que cuando no hay coincidencia sigue siendo posible que exista una relación de causalidad, pero la autoridad competente debe presentar a su respecto "un análisis muy concluyente".[2105] Suiza y Noruega sostienen también que, cuando no existe coincidencia, hace falta un "análisis concluyente" que establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el presunto daño grave, teniendo en cuenta la coincidencia de las tendencias y los medios por los cuales el aumento de las importaciones transmite ese daño.[2106] El Japón y el Brasil dicen que, como mínimo, debe existir

---

[2099] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 451; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 293; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 294.

[2100] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 113; respuesta escrita de Suiza a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 63; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2101] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2102] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 438; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 149.

[2103] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

[2104] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 283.

[2105] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 450 y 453; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 114; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la misma pregunta. Corresponde hacer referencia, a este respecto, a *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[2106] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 296.

algún grado de correlación comprobable, pertinente y "muy concluyente" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2107]

7.840 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha afirmado sistemáticamente que el "objetivo primordial" de un Miembro al realizar una investigación en materia de salvaguardias es "determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave". Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que, al interpretar el párrafo 2 a) y la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo, el Órgano de Apelación ha declarado que la consideración "esencial" en un análisis de la relación de causalidad consiste en evaluar si existe una "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño". Los Estados Unidos añaden que el Órgano de Apelación ha indicado que, incluso en ausencia de una "coincidencia entre un aumento de las importaciones y una disminución de los factores de daño pertinentes", la autoridad competente no pierde su facultad de constatar la existencia de la relación de causalidad requerida entre el aumento de las importaciones y el daño grave; antes bien, la autoridad competente puede aun así constatar la existencia de la relación de causalidad necesaria para justificar una medida de salvaguardia si facilita un "análisis […] preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad".[2108]

7.841 Los Estados Unidos añaden que, respecto de los 10 productos de acero a los que el Presidente impuso una medida de salvaguardia, la USITC consideró todas las pruebas que constaban en el expediente y llegó a la conclusión de que había una correlación clara entre las tendencias de volumen y precios de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción. Además, la USITC también realizó, respecto de cada producto, un análisis detallado y bien razonado de las amplias pruebas que obraban en el expediente demostrando que había una correlación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2109]

7.842 Los Estados Unidos alegan que, aunque los reclamantes reconocen acertadamente que el Órgano de Apelación ha indicado que "normalmente" debe existir una "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño", los argumentos de los reclamantes a ese respecto apuntan en general casi exclusivamente a un análisis de las correlaciones entre las tendencias de la importación y de la rama de producción dentro de un mismo año civil. Este criterio no aprecia que el aumento de volumen de las importaciones o la disminución de sus precios en determinado año civil puede no quedar plenamente reflejado en sus efectos sobre la situación de la rama de producción hasta el año civil siguiente, y aun el subsiguiente.[2110] Los Estados Unidos también alegan que, en muchos casos, los reclamantes concentran su atención indebidamente en correlaciones anuales entre el cambio del volumen de las importaciones y los cambios de los indicadores de daño a la rama de producción, sin reconocer que los cambios de la situación de ésta pueden deberse a la competencia de las

[2107] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 114; respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2108] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 402-403.

[2109] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 425; Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 63.

[2110] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 446.

importaciones tanto en el volumen como en los precios.[2111] Los Estados Unidos alegan que el tipo de análisis que pretenden los reclamantes -es decir, un examen exclusivo de las correlaciones entre las tendencias del volumen de las importaciones y el nivel de rentabilidad de la rama de producción- correspondería a una evaluación imprecisa y manifiestamente incompleta acerca de si el aumento de las importaciones, y las pautas de sus precios, han causado o no un daño grave a la rama de producción nacional.[2112]

7.843 Corea alega que el desfase o la desconexión entre el aumento de las importaciones y el daño grave indica una alta probabilidad de que los efectos comprobados sean consecuencia de otros factores extraños y no del aumento de las importaciones. Además, en ese caso las autoridades competentes deberían explicar cómo y por qué constataron la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a pesar de no haber coincidencia.[2113] Del mismo modo, el Japón y el Brasil reconocen que puede constatarse una correlación entre el aumento de las importaciones y el daño en situaciones en que los efectos están desfasados. Sin embargo, alegan que el "análisis concluyente" tendría que explicar por qué existe ese desfase y cómo funciona. En ese sentido, sostienen que la existencia de un desfase en relación con las causas se produce de manera particular respecto de cada rama de producción y de cada mercado.[2114] Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que cuanto más alejada esté la manifestación del daño grave del aumento de las importaciones (es decir, cuanto mayor sea el intervalo) más probable será que el daño constatado se deba a otros factores distintos del aumento de las importaciones.[2115] En tales condiciones, por lo tanto, las autoridades tienen un deber más estricto de establecer mediante pruebas concluyentes que, a pesar de ello, la relación existe.[2116]

7.844 En respuesta, los Estados Unidos aducen que estos reclamantes parecen estar de acuerdo con los Estados Unidos en que las importaciones pueden tener una repercusión directa, aunque diferida, en determinados indicadores de la situación de una rama de producción. En respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos señalan que los reclamantes han admitido que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que el aumento de las importaciones tenga una repercusión directa e inmediata sobre todos los indicadores de la situación de una rama de producción en el mismo año en que se produce un aumento súbito de las importaciones. Como reconocieron las Comunidades Europeas, en el Acuerdo sobre Salvaguardias "no existe ninguna fórmula matemática que estipule el

[2111] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 448.

[2112] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 449.

[2113] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 135; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2114] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2115] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 140; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2116] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

marco temporal en que debe establecerse [una] relación de causalidad" entre las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. De manera análoga, el Japón está de acuerdo en que no hay "ningún criterio para determinar cuándo debe materializarse el efecto del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional". En otras palabras, al igual que varios otros reclamantes, el Japón y las Comunidades Europeas reconocen claramente que el carácter de la "correlación" temporal entre los aumentos de las importaciones y los cambios en la situación de la rama de producción depende de los factores relativos a los resultados que se examinen y de la manera en que las importaciones afecten a esos factores.[2117]

7.845 Como consecuencia, los Estados Unidos aducen que los reclamantes se equivocan al alegar que la autoridad competente debe presentar un análisis "más concluyente" sobre la causalidad cuando existe un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y el descenso de determinados factores en los resultados de la rama de producción. Según los Estados Unidos, es simplemente inexacto que un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y la disminución de los factores sobre los resultados de la rama de producción indique falta de "correlación" o de coincidencia entre lo uno y lo otro. Los ciclos económicos y otros factores externos pueden determinar que las importaciones repercutan de manera no directa, sino diferida, en uno o más de los indicadores de los resultados de una rama de producción.[2118]

7.846 Los Estados Unidos alegan que un aumento de las importaciones puede tener efectos directos e inmediatos en muchos factores relativos a los resultados de una rama de producción, como la participación en el mercado, los niveles de producción o los niveles de los envíos.[2119] No obstante, el aumento de las importaciones también puede tener repercusiones directas pero diferidas en ciertos factores de los resultados de una rama de producción, como sus niveles de empleo, los de inversión de capital o los gastos de investigación y desarrollo. Por ejemplo, una empresa afectada por un aumento súbito y sustancial de las importaciones en un año no habrá de quebrar necesariamente de inmediato.[2120] Por el contrario, la mayoría de las empresas adoptarán todas las medidas posibles para evitar la quiebra, porque ésta tendría consecuencias negativas importantes en su prestigio comercial y su acceso a los capitales. Por consiguiente, las empresas pueden retrasar su quiebra durante varios años, incluso después de que su actividad ha sufrido un daño grave causado por un hecho importante, como el aumento súbito y grave de las importaciones.[2121] Los Estados Unidos sostienen que, del mismo modo, una empresa puede no reducir su personal de inmediato cuando se produce el primer aumento súbito de las importaciones en un mercado. En lugar de ello, es razonable que la empresa tome cierto tiempo para evaluar si el aumento de las importaciones parece reducir sus envíos o sus niveles de precios durante un período prolongado, lo que podría indicar la necesidad de reducir el personal de la empresa para lograr una disminución de sus costos.[2122] En realidad, un aumento de las

[2117] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 117-118.

[2118] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

[2119] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

[2120] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 237.

[2121] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 120.

[2122] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

importaciones puede tener al mismo tiempo un efecto inmediato y otro diferido en algunos de los factores relativos a los resultados de la rama de producción.[2123]

7.847 Respondiendo en particular a este argumento, el Japón dice que los Estados Unidos plantean la alegación simplista de que las quiebras y las reducciones de personal son reacciones intrínsecamente diferidas ante los acontecimientos provocados por el mercado. Pero el Japón alega que este argumento no responde a la verdadera cuestión. Se trata de saber qué causó las quiebras y las reducciones de personal. La respuesta es una disminución de los ingresos por concepto de ventas y de los beneficios causada por la disminución de los precios, según sostuvo la rama de producción nacional y constató la USITC.[2124] La USITC consideró que esto constituía prueba de daño sufrido por la rama de producción, pero no estableció una correlación entre la disminución de precios en el mercado interno y el aumento de las importaciones que, en realidad, había dejado de producirse en 1998. Por lo tanto, la pregunta que correspondía plantearse era qué causó la disminución de los precios en el mercado interno. Conforme a lo alegado, los efectos en los precios son mucho más inmediatos que las quiebras y las reducciones de personal, suponiendo que no existan sobrantes de existencias. Como no los había en este caso, la falta de correlación entre el aumento de las importaciones y las bajas de precios en el mercado interno muestra que la rama de producción estaba afectada por algún factor distinto del aumento de las importaciones ocurrido dos años antes. En las actuaciones desarrolladas ante la USITC, los declarantes demostraron los efectos de otras causas, que tenían una clara correlación con los resultados de la rama de producción; pero la USITC desconoció esos efectos comprobados.[2125]

7.848 Los Estados Unidos observan que, en materia de medidas antidumping, un informe aprobado de un grupo especial constató específicamente que no era indispensable un vínculo temporal inmediato entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de una rama de producción para establecer una relación de causalidad entre las importaciones y ese deterioro.[2126] En el asunto *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, el Grupo Especial rechazó la afirmación de Turquía según la cual debía existir una conexión temporal estricta entre las importaciones objeto de dumping y el daño sufrido por la rama de producción, observando lo siguiente sobre ese argumento:

> "… se [basaba] en el supuesto, bastante artificial, de que el mercado absorbe instantáneamente las importaciones, y responde a ellas, en el momento en que entran en el territorio del país importador. Ese supuesto se basa implícitamente en la existencia de la denominada 'información perfecta' en el mercado (es decir, que todos los agentes del mercado toman conocimiento instantáneamente de todas las señales del mercado)".[2127]

[2123] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122; véase también la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2124] Informe de la USITC, páginas 62 y 63.

[2125] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2126] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 123.

[2127] Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.129.

7.849 Según los Estados Unidos, en otras palabras, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que no debía pretenderse que la autoridad competente constatara la existencia de una relación de causalidad directa e inmediata entre las importaciones y las tendencias desfavorables de la situación de una rama de producción, como insisten en sostener los reclamantes.

7.850 En consecuencia, sostienen los Estados Unidos, los reclamantes se equivocan al alegar que la autoridad competente debe presentar un análisis "más concluyente" de la relación de causalidad cuando existe un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y el descenso de determinados factores relativos a los resultados de la rama de producción. Simplemente no se trata de que -como suponen los reclamantes- un desfase temporal entre los aumentos de las importaciones y las bajas de los factores relativos a los resultados de la rama de producción indique falta de "correlación" o de coincidencia entre lo uno y lo otro. Los ciclos económicos naturales y otros factores externos pueden determinar que las importaciones repercutan de manera no directa, sino diferida, en uno o más de los indicadores de los resultados de una rama de producción.[2128]

7.851 Teniendo presente lo anterior, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial no necesita aplicar un criterio de examen más riguroso al análisis de la USITC simplemente porque exista un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y la disminución de algunos de los factores relativos a los resultados de una rama de producción. Lo único que el Grupo Especial debe indagar es si la explicación de la USITC acerca de la relación de causalidad entre las importaciones y el deterioro registrado de la situación de la rama de producción es o no "fundamentada", "adecuada" y "clara", como quedó establecido en *Estados Unidos - Tubos*.[2129]

7.852 El Japón y el Brasil plantean también que, en el caso de la industria del acero, existen mercados de entrega inmediata muy activos. En otras palabras, sostienen que las ventas se efectúan más para entrega inmediata que mediante contratos previos. Sostienen que así ocurre particularmente con CCFRS. De este modo, si las importaciones mismas tienen algún efecto en los precios del mercado interno, ese efecto se advertirá rápidamente en cambios producidos en los precios de la rama de producción nacional para entrega inmediata. Por la misma razón, también pueden advertirse con rapidez los efectos en el volumen. El Japón y el Brasil argumentan que, aunque las existencias constituyen un factor importante, su nivel en este caso no indica efectos diferidos importantes. Los niveles de existencias correspondían aproximadamente a un mes o menos. En consecuencia, según las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Nueva Zelandia y el Brasil, el argumento de los Estados Unidos de que las importaciones de 1998 pudieron tener efectos negativos diferidos a finales de 1999 es sumamente improbable y, por cierto, no fue probado por la USITC.[2130] El Brasil alega que los datos en que se apoyaron los Estados Unidos y los argumentos que invocan, ya se basen en el volumen o en los precios, no respaldan la teoría de los "efectos diferidos" y ciertamente no lo hacen de manera "concluyente". El Brasil sostiene que esto resulta con evidencia de un rápido examen de la

[2128] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 124.

[2129] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

[2130] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, en la que hizo referencia al informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49; respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

información sobre volúmenes y precios que la USITC tuvo ante sí y de las premisas simplistas que adoptó y que nunca fueron fundamentadas.[2131]

7.853 Los Estados Unidos sostienen que, si bien hay un volumen sustancial de ventas para entrega inmediata en el mercado de los CCFRS, ese mercado se caracteriza por un mayor volumen de ventas. Los Estados Unidos sostienen que, más concretamente, de los 233 compradores que comunicaron que realizaban todas o casi todas sus compras para entrega inmediata o mediante contratos, 128 (es decir, el 54 por ciento) comunicaron que realizaban todas o casi todas sus compras mediante contratos. Además, de los 73 compradores que comunicaron que realizaban cantidades sustanciales de compras tanto mediante contrato como para entrega inmediata, fueron más del doble los que comunicaron que realizaban mediante contrato la mayor parte de sus compras.[2132] En otras palabras, el mercado de los productos laminados planos de acero al carbono no puede describirse simplemente como un mercado para entrega inmediata; de hecho, la mayoría de las decisiones de compra del mercado se adopta mediante contrato. Además, habida cuenta de la importancia que tienen en el mercado las ventas realizadas mediante contrato, es incorrecta la sugerencia del Brasil de que los precios para entrega inmediata constituyen el principal determinante del nivel de los precios en el mercado. Resulta bastante claro que los precios contractuales también tuvieron una función importante en la fijación de los precios del mercado.[2133]

7.854 El Brasil agrega que los Estados Unidos parecen interpretar y apreciar la importancia que tiene la necesidad de constatar una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional antes de que pueda imponerse una medida.[2134] Sin embargo, según el Brasil, los Estados Unidos nunca cumplen su obligación de exponer de qué modo demostró efectivamente la USITC en este caso una relación de causalidad, y la tentativa de los Estados Unidos de rehabilitar el "análisis" de la USITC no puede bastar. El Brasil sostiene que el aumento de las importaciones no "coincidió" con un deterioro de los factores de daño a la rama de producción nacional pertinentes, y la USITC no presentó ningún "análisis muy concluyente" de los motivos por los cuales, a pesar de ello, se manifestaba la relación causal (es decir, alguna correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave).[2135]

7.855 Además, el Japón, Suiza y el Brasil alegan que, desde el punto de vista jurídico, cualquier marco temporal tiene una limitación impuesta por el umbral que prescriben el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX del GATT de 1947, conforme al cual el aumento de las importaciones tiene que ser reciente.[2136] El Japón, Corea y el Brasil alegan que un desfase de dos años, que según sostienen

---

[2131] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 12; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 69; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2132] Informe de la USITC, volumen II, página FLAT-61.

[2133] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2134] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

[2135] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

[2136] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Suiza a la misma pregunta; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

existió en este caso, no cumple ese requisito.[2137] Corea, Noruega y el Brasil sostienen que ningún análisis concluyente apoyaba el efecto de desfase y que, por el contrario, los hechos respaldan la conclusión opuesta. Del mismo modo, Noruega alega que el efecto de desfase planteado por los Estados Unidos no está fundamentado -producto por producto- por el necesario "análisis de por qué sigue existiendo una relación de causalidad", exigido por el Órgano de Apelación.[2138] El Brasil sostiene, además, que las autoridades de los Estados Unidos sólo han presentado, a lo sumo, una explicación teóricamente posible y que esa explicación desconoce otras pruebas decisivas.[2139] Corea alega igualmente que los Estados Unidos no han demostrado el "vehículo" o medio por el cual el aumento de las importaciones, muy anterior, provocó el daño grave que se produjo mucho después, y que la USITC ciertamente no documentó esa relación de causalidad.[2140] Añade que el necesario "análisis concluyente" debe encontrarse en el propio informe de la USITC, y los Estados Unidos no pueden suplirlo con justificaciones *a posteriori*.[2141]

7.856 Los Estados Unidos también alegan que los reclamantes presentan sistemáticamente argumentos sobre la relación causal que se basan principalmente en comparaciones entre las tendencias de la importación y un número limitado de factores sobre los resultados de la rama de producción, escogidos selectivamente. Los Estados Unidos sostienen que esos argumentos están viciados porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que se preste atención a uno o dos criterios escogidos, sino a todos los criterios pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, los defectos de estos argumentos se vuelven aun más evidentes cuando se advierte que los reclamantes modifican sistemáticamente los elementos de juicio que utilizan en sus argumentos sobre la relación de causalidad al pasar de un producto a otro. Por ejemplo, los Estados Unidos afirman que las Comunidades Europeas, aunque apoyan su argumento referente a la "relación de causalidad" respecto de CCFRS en un análisis de factores de daño como la capacidad de la rama de producción, su producción, el costo de la chatarra y los niveles de rentabilidad, en el caso de los productos fundidos con estaño, basan su argumento sobre la "relación de causalidad" casi exclusivamente en una comparación entre el valor unitario medio de los productos importados y los productos nacionales. Los Estados Unidos sostienen que, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que debe tenerse en cuenta cuando una autoridad competente lleva a cabo su análisis en un procedimiento sobre salvaguardias es la totalidad de las tendencias de la rama de producción, y su interacción.[2142]

[2137] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 115; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2138] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 134; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2139] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2140] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2141] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 142.

[2142] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 450.

7.857 Frente a estas respuestas, el Brasil argumenta que, a pesar de todas las protestas de los Estados Unidos sobre la utilización por los reclamantes de un marco temporal demasiado estrecho o de "datos escogidos" de manera engañosa para refutar la existencia de una relación de causalidad, el Brasil y las otras partes no han hecho otra cosa que reconstruir el análisis de la propia USITC. El Brasil y Corea sostienen que, en realidad, al presentar sus argumentos han examinado todo el período objeto de investigación. Fue la USITC la que concentró su atención en datos escogidos selectivamente y en un período reducido. El Brasil alega que, además, a pesar de todo cuanto dicen de la necesidad de una evaluación más amplia de la rama de producción y las importaciones, la defensa que esgrimen los Estados Unidos del informe de la USITC se refiere a los mismos escasos factores que el propio informe de la USITC: el volumen de las importaciones, el precio de los productos importados y los beneficios de la rama de producción nacional.[2143] Del mismo modo, Nueva Zelandia alega que la propia USITC centró su atención en los efectos del aumento de volumen de las importaciones sobre los precios del mercado interno, con exclusión de otros factores. En consecuencia, es éste el análisis que Nueva Zelandia ha objetado.[2144]

a) CCFRS

i) Coincidencia temporal

7.858 Según el Brasil, la constatación de una "relación de causalidad" por la USITC era incompatible con los hechos y, por lo tanto, violaba la prescripción de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4. El Brasil alega que las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción no establecen la correlación que exige el párrafo 2 del artículo 4.[2145]

7.859 El Brasil y el Japón alegan que, aunque la USITC aduce que el aumento de las importaciones y el descenso de los resultados de la rama de producción de CCFRS se produjeron al mismo tiempo, los hechos muestran que cualquier daño que haya podido sufrir la rama de producción nacional sólo tuvo lugar después de que las importaciones ya habían comenzado a disminuir.[2146] Más específicamente, el Brasil y el Japón alegan que la aseveración decisiva de la USITC, de que en 1998 un aumento súbito de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, no encuentra respaldo en sus propios datos. Según el Japón, Corea y el Brasil, las pruebas muestran que cuando las importaciones estaban aumentando, al comienzo del período, la rama de producción estadounidense no sufría daño; más adelante, cuando cabía afirmar que esa rama de producción sufría daño, las importaciones estaban disminuyendo.[2147] El Japón y el Brasil alegan que, en consecuencia, hubo una falta total de correlación temporal entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama

[2143] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 68; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 133.

[2144] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.100.

[2145] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 174.

[2146] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 161; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 231.

[2147] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 232; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 105-108; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 162.

de producción nacional. Conforme a la jurisprudencia del Órgano de Apelación, esto no cumple el requisito mínimo para establecer la existencia de una relación de causalidad.[2148]

7.860 Las Comunidades Europeas, Corea y Nueva Zelandia alegan que el informe de la USITC no demuestra en ninguna forma plausible una coincidencia de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave[2149] y que con esto queda en tela de juicio la existencia de cualquier relación sustancial entre el daño grave y las importaciones.[2150] Las Comunidades Europeas afirman que, no habiendo tendencias coincidentes, el Órgano de Apelación ha exigido pruebas "muy concluyentes" para demostrar la existencia de una relación de causalidad. Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia alegan que la USITC no ha presentado tales pruebas concluyentes.[2151] En opinión de Corea, un análisis adecuado de las tendencias habría revelado que las importaciones disminuyeron durante más de dos años y medio, tendencia que se aceleró durante el último período de 18 meses.[2152]

7.861 Nueva Zelandia alega que, contrariamente a la decisión del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, en que se reconoció que las tendencias, tanto de los factores de daño como de las importaciones, tienen tanta importancia como los niveles absolutos, y que es la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño lo esencial para el análisis y la determinación sobre la causalidad, la USITC no realizó ninguna comparación seria entre el presunto factor de daño grave representado por la imposibilidad de lograr un nivel razonable de beneficios en las actividades productivas nacionales y las tendencias de las importaciones, en volumen o participación en el mercado. Según Nueva Zelandia, una comparación adecuada de estos factores con el margen de explotación de la producción nacional no muestra relación alguna entre ellos. En realidad, según Nueva Zelandia, prueba lo contrario de lo que la USITC dio por supuesto.[2153]

7.862 Nueva Zelandia afirma a este respecto que no existe relación alguna entre los volúmenes importados y cualquier daño resultante de la disminución en los márgenes de explotación nacionales. Nueva Zelandia sostiene que en 1996-97 hubo un aumento del volumen de las importaciones del 5 por ciento que coincidió con casi el 2 por ciento de aumento en el margen de explotación en 1997; un aumento de las importaciones del 31 por ciento entre 1997 y 1998 coincidió con un margen de explotación del 4 por ciento en 1998; y una caída del 18 por ciento en las importaciones entre 1998 y 1999, que a continuación se mantuvieron a lo largo de 2000 en su nivel de 1999, coincidió con una disminución, y no un aumento, del margen de explotación en 1999 y 2000.[2154] Según Nueva Zelandia, las cifras intermedias (del primer semestre) de 2000 y de 2001 debieron indicar a la USITC

[2148] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 161; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 231.

[2149] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 471; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.123; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2150] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104.

[2151] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 471; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.123.

[2152] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 105.

[2153] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.125.

[2154] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.126.

una tendencia que mostraba la misma falta de coincidencia al final del período objeto de investigación: un aumento de las importaciones del 40 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 coincidió con una disminución del margen de explotación al -11,5 por ciento en el primer semestre de 2001. La misma tendencia indicaba que el volumen total definitivo de las importaciones de 2001 sería inferior en más del 30 por ciento al total de 1996, cuando la rama de producción nacional gozaba de un margen de explotación del 4,3 por ciento.[2155] Según Nueva Zelandia, el análisis de cada uno de los productos de la categoría de CCFRS daría en lo esencial iguales resultados. De este modo, según Nueva Zelandia, la alegación de la USITC según la cual los aumentos de las importaciones estuvieron vinculados con disminuciones del margen de explotación en el país simplemente no encuentra respaldo.[2156]

7.863 Del mismo modo, el Brasil alega que las importaciones de CCFRS sólo aumentaron del 10,0 por ciento de la producción en 1996 al 13,2 por ciento en 1998, antes de retroceder al 10,5 por ciento de la producción en 2000 y disminuir aun más en el período intermedio de 2001. Se manifiesta la misma tendencia cuando se consideran las importaciones, ya sea en porcentaje del mercado abierto o en porcentaje del consumo interno aparente. Además, la propia USITC calificó los ingresos de explotación de 1996, del 4,3 por ciento, como "beneficios de explotación razonables". En 1998 fueron prácticamente iguales, del 4,0 por ciento. En esas condiciones, difícilmente puede llegarse a la conclusión de que los resultados de explotación de 1998 fueron de algún modo irrazonables, sin hablar de un daño grave. El Brasil sostiene que la USITC, apreciando tal vez este hecho, procuró llevar al extremo su teoría de la "aguda declinación" concentrando su atención en los ingresos de explotación de 1997, que fueron levemente mejores a los de 1996 y 1998 y alcanzaron un nivel sin precedentes en la rama de producción.[2157] También pueden utilizarse para este argumento otros indicadores de los resultados de la rama de producción. Además, las tendencias de la importación y de los resultados de la rama de producción en los distintos productos que componen CCFRS -acero laminado en caliente, chapas, acero laminado en frío y acero resistente a la corrosión- comparten sin excepciones la misma relación básica.[2158]

7.864 Nueva Zelandia añade que el análisis hecho por la USITC de los movimientos de la participación de los productos importados en el consumo del mercado interno es limitado y engañosamente selectivo en cuanto destaca determinados aumentos periódicos en lugar de la tendencia general decreciente de esa participación. Tampoco examina ninguna coincidencia entre los movimientos de la participación de las importaciones en el mercado y los presuntos factores de daño.[2159]

7.865 Los Estados Unidos aducen que la USITC estableció que había una clara correlación entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos señalan que la USITC tuvo expresamente en cuenta factores que afectaban a la competitividad de la mercancía nacional y la importada en el mercado estadounidense, las tendencias de los volúmenes de las importaciones y la participación en el mercado durante el período, los efectos de las importaciones en los precios y las correlaciones entre esas tendencias y los cambios en los diversos

[2155] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.127.

[2156] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.128.

[2157] Informe de la USITC, volumen I, página 62.

[2158] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 65.

[2159] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.129.

indicadores de la situación de la rama de producción.[2160] Tras realizar este examen, la USITC constató correctamente que había una clara correlación entre los aumentos de las importaciones de bajo precio y el deterioro sustancial de la rama de producción durante el período. En particular, tras señalar que los niveles del volumen de las importaciones habían permanecido esencialmente estables en 1996 y 1997[2161], la USITC constató que un "impresionante aumento del volumen de las importaciones en 1998 -en el momento medio del período examinado- coincidió con fuertes deterioros de los resultados y la situación de la rama de producción nacional que se produjeron a pesar de una intensificación de la demanda en los Estados Unidos". Además, la USITC señaló que las importaciones que registraron un aumento súbito en 1998 entraron en el mercado a precios que eran, "por lo general, […] considerablemente inferiores" a los de los dos primeros años del período y que los precios de las importaciones eran considerablemente inferiores a los de la mercancía nacional, lo que llevó a que los precios internos descendieran.[2162]

7.866 Los Estados Unidos alegan que, como señaló correctamente la USITC en su análisis, el expediente mostraba una correlación directa entre los cambios que durante 1998, 1999 y 2000 tuvieron las características de las importaciones en su volumen y sus precios y las disminuciones de los márgenes de explotación de la rama de producción en esos años.[2163] Según los Estados Unidos, el aumento súbito del volumen de las importaciones registrado en 1998 efectivamente tuvo efectos negativos claros en la situación general de la rama de producción. En 1998, cuando el volumen de las importaciones aumentó el 31,3 por ciento y el valor de sus ventas disminuyó el 8,4 por ciento, la participación de la rama de producción en el total del mercado cayó el 2,5 puntos porcentuales; su participación en el mercado comercial disminuyó más de 5 puntos porcentuales; el valor de sus ventas netas totales se redujo el 3,0 por ciento (a pesar de un aumento del 0,5 por ciento en el volumen global neto de las ventas); el precio unitario medio de sus ventas disminuyó el 3,1 por ciento; sus beneficios brutos agregados se redujeron el 19,8 por ciento; el nivel de sus ingresos totales de explotación cayó el 36,9 por ciento; y el margen de sus ingresos de explotación se redujo 2,1 puntos porcentuales respecto del nivel del año precedente. Estas disminuciones se produjeron, según alegan los Estados Unidos, en un mercado cuya demanda creció el 3,2 por ciento.[2164] Los Estados Unidos alegan que, además, hubo una correlación inequívoca entre las tendencias de volumen y precios de las importaciones y el persistente deterioro de la situación de la rama de producción que tuvo lugar en 1999 y 2000. A este respecto, a pesar de que el volumen de las importaciones "se atenuó un tanto" en 1999 y 2000 respecto del nivel de su aumento súbito de 1998, en ambos años se mantuvo considerablemente por encima de los niveles de 1996 y 1997. En realidad, en el año 2000 el volumen de las importaciones fue el 13,7 por ciento más alto que en 1996. Además, estos altos niveles de productos importados siguieron vendiéndose a precios considerablemente inferiores a los precios internos y que, en realidad, eran inferiores a sus niveles de 1996 y 1997. Debido a estas persistentes e importantes ventas a menor precio, las importaciones hicieron bajar los precios internos y contuvieron su subida tanto en 1999 como en 2000 y provocaron una permanente disminución de los valores unitarios netos de venta de la rama de producción, sus beneficios brutos, sus ingresos de

[2160] Informe de la USITC, páginas 60-62.

[2161] Informe de la USITC, páginas 59-60.

[2162] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 459-463.

[2163] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 449. 461-464.

[2164] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 470; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126.

explotación y el margen respectivo.[2165] Los Estados Unidos sostienen que el expediente de la USITC corroboraba estas constataciones. Indicaba, y así lo constató correctamente la USITC, que había una coincidencia directa entre el aumento súbito de importaciones de bajo precio y el deterioro de la situación de la rama de producción en 1998.[2166]

7.867 Las Comunidades Europeas, ante estas respuestas, afirman que el argumento de los Estados Unidos según el cual basta demostrar "una correlación directa entre los cambios que durante 1998, 1999 y 2000 tuvieron las características de las importaciones en su volumen y sus precios y las disminuciones de los márgenes de explotación de la rama de producción en esos años", supone que les es imposible establecer un aumento de las importaciones en esos años, por lo que necesitan apoyarse en las características de los precios.[2167] Las Comunidades Europeas sostienen que está perfectamente claro en el Acuerdo sobre Salvaguardias que la autoridad competente está obligada a acreditar la existencia de una auténtica relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2168] Según las Comunidades Europeas, los niveles de precios pueden ser uno de los mecanismos por los que el aumento de las importaciones transmite o causa un daño. Pero esos niveles de los precios tienen que estar relacionados con un aumento de las importaciones que cumpla los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los niveles de precios existentes dos años después de que las importaciones alcanzaron su máximo no pueden considerarse vinculados con ese hecho.[2169]

7.868 Nueva Zelandia añade que es fácil descartar el argumento de los Estados Unidos según el cual puede establecerse la necesaria coincidencia entre el aumento de las importaciones de 1997-98 y el daño. El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que exista coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave, no entre un aumento de las importaciones y un deterioro de la situación de la rama de producción. No existieron pruebas de daño en 1998, sino sólo una leve disminución de los márgenes de explotación a un nivel todavía satisfactorio del 4 por ciento.[2170] Por último, Nueva Zelandia alega que el argumento de que los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones (es decir, entre 1997 y 1998) seguían produciéndose en 1999 y algunos años después (si se aceptara como fundamento básico para constatar una relación de causalidad conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias) despojaría de todo contenido el requisito de la coincidencia temporal. Tal coincidencia no existió, de modo que la USITC debía presentar un "análisis muy concluyente" de por qué seguía existiendo una relación de causalidad. No podía hacerlo y no lo hizo,

[2165] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

[2166] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 462.

[2167] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 370.

[2168] El párrafo 1 del artículo 2 se refiere a que "las importaciones … han aumentado en tal cantidad" que "causan o amenazan causar un daño grave", mientras que el párrafo 2 a) del artículo 4 habla de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave", y el párrafo 2 b) del artículo 4 se refiere a "la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave".

[2169] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 371.

[2170] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.98.

y en realidad no presentó absolutamente ninguna prueba, ni de efectos diferidos persistentes en los precios ni del supuesto daño a que presuntamente habría dado lugar.[2171]

7.869 Los Estados Unidos ilustran sus argumentos del párrafo 7.840 sobre los efectos diferidos diciendo que diversas empresas de CCFRS quebraron en 2000 y 2001[2172] a pesar de que las importaciones habían comenzado a irrumpir en el mercado en 1998.[2173] Del mismo modo, los Estados Unidos alegan que la rama de producción de CCFRS no redujo de inmediato el volumen de su personal en 1998, cuando se produjo en el mercado de los Estados Unidos el primer aumento súbito de importaciones de CCFRS, a pesar de que ese aumento causó una importante pérdida de participación en el mercado, hizo bajar los precios y redujo los beneficios de la rama de producción.[2174] En lugar de ello, la rama de producción realizó la primera reducción importante del volumen de su personal en 1999, cuando se puso en evidencia que las importaciones se mantendrían en niveles elevados en el mercado y habrían de seguir haciendo bajar los precios en él.[2175, 2176]

7.870 El Brasil observa[2177] que la USITC declaró lo siguiente:

> "Después del aumento súbito inicial de las importaciones en 1998, como se ha indicado, su volumen se atenuó un tanto pero se mantuvo por encima de sus niveles alcanzados en 1996-1997. Una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias. Las existencias de final de período que tenían los importadores aumentaron considerablemente en 1998, así como las que tenían los centros de servicios."[2178]

7.871 En vista de lo anterior, Corea alega que el análisis de la USITC, según el cual el aumento de las importaciones registrado en 1998 tuvo efectos diferidos, depende, entre otras cosas, de la constatación de que los importadores aumentaron el volumen de sus existencias.[2179] Corea alega que los datos citados respecto de las existencias no corroboran la conclusión de la USITC. Los niveles de las existencias se modificaron rápidamente. Por ejemplo, Corea sostiene que el informe de la USITC muestra que entre 1996 y 2000, al final de cada ejercicio, los niveles de existencias del conjunto de CCFRS en poder de los importadores tuvieron oscilaciones de entre el 7 y el 15 por ciento del total de

---

[2171] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.99.

[2172] Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-11.

[2173] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2174] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2175] La rama de producción redujo su personal en un 4,2 por ciento (un total de unos 4.500 trabajadores) en 1999. INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33). La rama de producción mantuvo su personal, en lo esencial, en este nivel durante 2000. *Ibid.*

[2176] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

[2177] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2178] Dictamen de la Comisión, informe de la USITC, volumen I, página 60.

[2179] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 142; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 116.

los envíos[2180]: entre 0,6 y 1,2 meses de existencias durante el período. (Respecto de muchos de los productos de la categoría de CCFRS, los niveles de existencias nunca excedieron de un mes.) De este modo, según Corea, en menos de tres meses se habría agotado el efecto de las importaciones sobre los volúmenes del trimestre anterior o final. Corea sostiene que, como los volúmenes de importación disminuyeron después de 1998[2181], no pudieron tener efectos diferidos al final de 1999, y mucho menos en 2000 ó 2001, como sugieren los Estados Unidos.[2182]

7.872 Del mismo modo, el Brasil señala que en 1999, cuando los envíos internos de CCFRS se mantenían básicamente estables en comparación con 1998, los envíos de las acerías a los distribuidores aumentaron prácticamente en todas las categorías del producto, tanto en términos absolutos como en relación con el total de los envíos, lo que indica que los distribuidores no tenían exceso de existencias debido al aumento de las importaciones de 1998 y no estaban liquidando esas existencias en vez de comprar a las acerías estadounidenses. Además, las propias acerías no tenían niveles exagerados de existencias debido a la mayor presencia de productos importados en el mercado ocurrida en 1998. En proporción a los envíos, las existencias de productos laminados en caliente y en frío que poseían las acerías al final de 1999 se encontraban por debajo de sus niveles de 1997; las existencias de desbastes eran casi idénticas a los niveles previos al aumento de las importaciones tanto en términos absolutos como en relación con los envíos; las importaciones de chapas habían aumentado 0,5 punto porcentual en relación con los envíos (debido al menor consumo); y las existencias de CCFRS revestidos (resistentes a la corrosión) habían aumentado levemente en relación con los envíos, sobre todo por el aumento de producción nacional, de más de 3,3 millones de toneladas, cuando los envíos sólo habían aumentado 3,1 millones de toneladas. En síntesis, según el Brasil, no existen pruebas procedentes de los distribuidores de que el aumento de las importaciones de CCFRS en 1998 hubiera creado un problema de existencias en las acerías ni en aquellos de sus clientes a los que más habría afectado su nivel elevado, haciendo disminuir las compras. Al analizar las existencias, la USITC también omitió observar que las existencias de final de período de los productores nacionales de CCFRS disminuyeron, en realidad, entre 1998 y 1999, pasando de 10,5 a 9,8 millones de toneladas.[2183, 2184]

7.873 El Brasil observa también que los datos sobre las existencias en poder de los importadores que figuran en el informe de la USITC no corroboran la constatación de que el aumento súbito de las importaciones de CCFRS en 1998 creó una acumulación de existencias a nivel de los importadores que pesó en el mercado en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001. En primer lugar, el nivel de las existencias de CCFRS en poder de los importadores al final de 1998 sólo había aumentado de 27 a 32 días de envíos. Al final de 1999, los niveles de existencias de CCFRS acabados en poder de los importadores sólo eran levemente superiores a los de 1997 y eran comparables con ellos en relación con los envíos. El único problema diferido aparente en relación con las existencias era un

[2180] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49, página FLAT-43 (Prueba documental CC-6).

[2181] *Ibid*. La mayor parte de las existencias de CPLPAC en poder de los importadores, en términos absolutos, está formada por desbastes; y las existencias de desbastes experimentaron su mayor crecimiento después de 1998, cuando las existencias de otros productos planos disminuyeron o se estabilizaron. Los "importadores" de desbastes son productores nacionales de otros productos laminados planos.

[2182] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 143.

[2183] Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común B.

[2184] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

considerable aumento de las existencias de desbastes en poder de los importadores.[2185] El Brasil sostiene que la única información sobre existencias que figura en el informe de la USITC o en el dictamen de la Comisión sobre la existencia de daño acerca de efectos diferidos del aumento súbito de las importaciones en 1998 no corrobora la conclusión de que ese aumento hubiera dado lugar a que los niveles de las existencias siguieran afectando negativamente al mercado en 1999 y después de ese año. Aunque los Estados Unidos, respecto de esta cuestión, pueden tratar de suplir la inexistencia de hechos y de fundamentos que sustenten la alegación de la USITC, nada muestra el expediente que la corrobore. Hay una gran escasez de datos sobre los niveles de existencias en poder de los distribuidores y, como ya se ha indicado, lo que existe no confirma la teoría de la USITC. Lo mismo vale respecto de las existencias en poder de los productores. En cuanto a esto último, resulta difícil advertir de qué modo un aumento de los niveles de existencias en poder de los importadores equivalente a 5 días en total podía seguir teniendo efectos que se prolongaran en 1999, 2000 y 2001. Además, teniendo en cuenta que al final de 1999 los niveles de existencias de CCFRS acabados habían vuelto a sus niveles de 1997, el único efecto diferido posible en materia de existencias habría provenido de los altos niveles de existencias de desbastes. Pero los Estados Unidos no han explicado nunca de qué modo los desbastes importados, y utilizados exclusivamente en beneficio de productores estadounidenses de CCFRS, podían causar daño a los productores que importaban esos desbastes, y mucho menos han explicado por qué las mayores existencias de desbastes podían afectar negativamente al conjunto de los productores de CCFRS. En consecuencia, para "tragar" la teoría de la USITC sobre los efectos diferidos, el Grupo Especial tendría que admitir que un humilde aumento de 5 días en las existencias propagó sus efectos en el mercado a lo largo de 30 meses y causó un daño grave, o que las existencias de desbastes importados que utilizaba la misma rama de producción que pretende haber sufrido el daño propagaron sus efectos en el mercado durante 30 meses y causaron un daño grave.[2186]

7.874 Los Estados Unidos aducen que el expediente mostraba claramente que, de hecho, durante el período hubo un aumento sustancial de los niveles de las existencias en poder de los importadores. Las existencias de CCFRS en poder de los importadores crecieron de 788.000 toneladas en 1997 a 1.322 millones de toneladas en 1998, lo que representó un aumento de cerca del 67,7 por ciento en ese único año. De manera análoga, en 1999, las existencias de los importadores aumentaron un 8,5 por ciento (llegando a 1.434 millones de toneladas) con respecto a su nivel de 1998 y, a continuación, aumentaron un 19,2 por ciento en 2000 (llegando a 1.709 millones de toneladas). El nivel de las existencias aumentó también entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001. Además, la relación de las existencias en poder de los importadores y los niveles de sus envíos aumentó también significativamente durante este período. Entre 1997 y el período intermedio de 2001, la relación entre las existencias de CCFRS en poder de los importadores y los envíos de los importadores aumentó del 7,3 al 17,5 por ciento, duplicándose con creces.[2187] De hecho, la relación aumentó cada año de ese período, pasando del 7,3 por ciento en 1997 al 8,6 por ciento en 1998, al 11,0 por ciento en 1999, al 15,1 por ciento en 2000 y al 17,5 por ciento en 2001. En otras palabras,

[2185] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49.

[2186] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2187] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49 (página FLAT-43). Para facilitar la referencia, los Estados Unidos se basan en los porcentajes establecidos respecto de las existencias en poder de los importadores, durante esos períodos, de todos los productos laminados planos al carbono, que incluyen pequeños volúmenes de productos de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y productos fundidos con estaño. Como puede verse, estos porcentajes no cambiarían sino mínimamente si las existencias de productos fundidos con estaño y de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas quedaran excluidas.

aducen los Estados Unidos, el nivel de las existencias de los importadores creció considerablemente, tanto en un nivel absoluto como en uno relativo, entre 1998 y 2001, lo que ejerció una presión sustancial sobre los importadores para que redujeran los niveles de sus precios con el fin de dar salida a esta mercancía de las existencias.[2188]

7.875 Los Estados Unidos señalan también que la USITC no se basó en las existencias en poder de los importadores como aspecto decisivo de su análisis de la relación de causalidad. Aunque la USITC observó claramente que el aumento de los niveles de las existencias durante los tres últimos años del período constituía una indicación de que las importaciones estaban teniendo efectos negativos sustanciales en el mercado durante la segunda mitad del período objeto de investigación, la USITC no se basó en este hecho como único aspecto, o ni siquiera como el más decisivo, de su análisis de la relación de causalidad respecto de los productos CCFRS. En segundo lugar, aparte de ignorar completamente los datos relativos a las existencias del centro de servicios citados por la USITC, el Brasil también ha realizado una serie de cálculos para respaldar sus argumentos que ha tenido como resultado una significativa manipulación de los datos relativos a las existencias. Por ejemplo, el Brasil ha excluido de sus cálculos los datos sobre existencias de desbastes -algo completamente carente de fundamento habida cuenta de que los desbastes eran parte integrante de los productos CCFRS y de la rama de producción de éstos-. Cuando se incluyen estas cifras, el número de días disponibles de existencias en poder de los importadores *se duplica con creces* de 1997 a 2000, pasando de 27 a 55 días de existencias. En otras palabras, el Brasil ha reducido el número de días disponibles con respecto a las existencias en poder de los importadores excluyendo la parte de los datos sobre existencias que contribuyó más directamente al aumento de las existencias de los importadores durante el período, lo que ha tenido como resultado un cálculo que obvia y claramente reduciría el número de días disponibles. En tercer lugar, los argumentos del Brasil sólo hacen referencia a los datos relativos a las existencias de los importadores contenidos en el informe de la USITC. Los Estados Unidos alegan que el Brasil ignora por completo el hecho de que la USITC, en su análisis de la relación de causalidad, también se basó en el aumento sustancial de las existencias de CCFRS en los centros de servicios. A este respecto, la USITC reconoció correctamente que las existencias de los centros de servicios habían registrado aumentos constantes y significativos a lo largo de todo el período, pasando de 2,7 meses de suministros disponibles en 1996, a 3,0 meses en 1997, a 3,2 meses en 1998 y 1999, a 3,7 meses en 2000 y a 3,8 meses en el período intermedio de 2001. En términos absolutos, estas existencias aumentaron un 50 por ciento durante el período objeto de investigación, como muestra el cuadro siguiente.[2189]

Existencias de CCFRS del centro de servicios (toneladas netas)

1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
2,6 millones	3,0 millones	3,3 millones	3,4 millones	3,9 millones

7.876 El Brasil y el Japón alegan que las dificultades de la USITC en relación con la cronología de los hechos también se manifiestan en todo su análisis relativo a las quiebras. Según el Brasil y el Japón, los datos muestran que los problemas de la rama de producción nacional de acero se manifestaron en un momento muy posterior del período, cuando las importaciones ya estaban en

[2188] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2189] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

disminución, y no durante 1998. En particular, según el Brasil y el Japón, un análisis de la relación causal obliga a evaluar cuándo quebraron las empresas de que se trata. El Japón y el Brasil afirman que 8 de los 10 productores de CCFRS quebraron después de 1998. La mayoría de ellos quebró en 2000 y 2001, incluidas las empresas fallidas que habían sido las mayores productoras. Tomando como base el tonelaje, las empresas que quebraron en 2000 y 2001 constituían casi el 83 por ciento del total de las acerías de CCFRS que quebraron durante el período.[2190]

7.877 Los Estados Unidos responden alegando que no cabía esperar que las empresas que empezaron a sufrir dificultades financieras, por ejemplo, causadas por pérdida de participación en el mercado y baja de los precios por la competencia de las importaciones procurasen de inmediato la protección de la legislación en materia de quiebras, en el primer año en que se manifestaron esas dificultades. Debido a las consecuencias negativas de la quiebra (por ejemplo, la imposibilidad de obtener préstamos, el mayor costo del crédito, la resistencia de los proveedores a suministrar materiales y la imposibilidad de atraer otras aportaciones de capital), la mayoría de las empresas lucha durante varios años para recuperar su nivel competitivo antes de promover los procedimientos de quiebra. En realidad, debido al desfase entre el deterioro inicial de los resultados financieros y la quiebra de una empresa, la circunstancia de que 8 de las 10 empresas se declarasen en quiebra en 2000 y 2001, y no en 1998, muestra que efectivamente hubo una correlación probable de esas quiebras con el aumento súbito de las importaciones de bajo precio que tuvo lugar en 1998 y a partir de entonces.[2191]

7.878 Para ilustrar su argumento del párrafo 7.846, de que el aumento de las importaciones puede tener a la vez un efecto inmediato y otro diferido en los factores mencionados que influyen en los resultados de la rama de producción, los Estados Unidos sostienen que, como señaló la USITC en su informe, el súbito aumento en gran escala de las importaciones de CCFRS en 1998 causó directamente una disminución significativa del precio de los productos nacionales e importados que se manifestó ese año, reduciéndose el valor unitario medio de las importaciones un 8,4 por ciento y disminuyendo un 3,2 por ciento el de las ventas comerciales en el mercado interno.[2192] Ese aumento súbito tuvo efectos claros y directos en los precios en 1998, pero también tuvo efectos negativos diferidos en los niveles de los precios en el mercado interno en 1999 y 2000, porque los grandes volúmenes de productos importados a bajo precio pudieron seguir provocando bajas de precios respecto de sus niveles ya exiguos de 1998. A este respecto, el aumento súbito de las importaciones de 1998 permitió que los altos niveles de importación de 1999 y 2000 impulsaran los precios a la baja, a niveles inferiores a los que de otro modo habrían alcanzado.[2193]

ii) Pertinencia de los efectos de las importaciones en el volumen y los precios

7.879 Nueva Zelandia señala que, en la constatación de la USITC sobre la relación causal, es fundamental la alegación de que aumentó el volumen de productos importados que entraban en el mercado "a precios que redujeron e hicieron bajar los precios internos y contuvieron su subida". Se

[2190] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 237; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 168; véase también el párrafo 7.847, donde figura la respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2191] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 447.

[2192] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33) e informe de la USITC, página 61.

[2193] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

afirma que esto causó un daño grave.[2194] El Brasil alega, además, que la USITC invocó las ventas a menor precio, en parte, para sustituir la afirmación de que las importaciones impulsaron los precios a la baja en el mercado de los Estados Unidos.[2195] Según Nueva Zelandia, la USITC llegó a la conclusión de que, como consecuencia de la baja de los precios internos a partir de 1998, los beneficios de la rama de producción se convirtieron en pérdidas en 1999, 2000 y el primer semestre de 2001.[2196] Sin embargo, Nueva Zelandia afirma que la concatenación de la relación de causalidad sencillamente no se manifiesta. Del mismo modo, las Comunidades Europeas sostienen que el examen de los datos indica que esta aseveración es difícilmente verosímil.[2197]

7.880 Según Nueva Zelandia, para determinar que las importaciones impulsaron a la baja los precios internos, sería preciso demostrar que las importaciones dieron lugar a una baja de los precios internos y que los productos nacionales perdieron participación en el mercado. Sin embargo, Nueva Zelandia sostiene que no ocurrió ninguna de las dos cosas. En realidad, lo que indican los datos es que, durante el período de que se trata, los productos nacionales ganaron participación en el mercado interno al bajar sus precios más que los precios de los productos importados.[2198] Nueva Zelandia alega que una atención detenida a la relación entre los movimientos de la participación en el mercado, los márgenes de explotación y los precios -de un tipo que no se encuentra en el escueto análisis de la USITC- revela que del período intermedio de 2000 al de 2001 los precios de CCFRS nacionales bajaron más que los precios de los productos importados, tanto en términos porcentuales como en términos absolutos. Nueva Zelandia alega que se manifiesta igual tendencia en el conjunto del período objeto de investigación.[2199]

7.881 Los Estados Unidos responden alegando que el argumento precedente toma como premisa una interpretación equivocada del expediente. Durante el período objeto de investigación, los precios de CCFRS importados fueron inferiores a los precios del producto nacional, con diferencias importantes en una considerable mayoría de las comparaciones de precios posibles, incluso durante el último año y medio del período investigado. Más concretamente, las versiones públicas de las comparaciones de precios trimestrales de la USITC respecto de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y uno de los productos laminados en frío mostraban en todos los casos que los productos importados se vendían a precio inferior al de los nacionales, con diferencias importantes en la gran mayoría de las comparaciones de precios hasta el año 2000. Además, respecto de uno de los dos productos laminados en frío sobre los cuales había comparaciones de precios, los productos importados se vendieron habitualmente a precio inferior al de los nacionales durante el primer trimestre de 2001. Aunque en el período intermedio de 2001 los productos nacionales efectivamente se vendieron en la mayoría de los casos a precio inferior al de los importados, ello sólo ocurrió después de que, durante los tres años anteriores a ese momento, la baja de precios de los productos importados precedió la baja de los nacionales.[2200] Los Estados Unidos reconocen que, respecto del

[2194] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.132.

[2195] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 72.

[2196] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.132.

[2197] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 472.

[2198] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.133; véase también la Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 74, 210-211.

[2199] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.134.

[2200] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 475.

otro producto laminado en frío utilizado para la comparación de precios, la rama de producción vendió a precios inferiores al de los productos importados durante 2000 y en el período intermedio de 2001, por lo general con pequeñas diferencias. Pero alega que el expediente muestra también que los productos importados de esa categoría se vendieron a precio inferior al de los productos nacionales, con diferencias importantes, durante 1998 y 1999, cuando el sector experimentaba bajas importantes en sus niveles de rentabilidad.[2201]

7.882 Además, los Estados Unidos aducen que había una clara correlación entre la persistente venta a precio inferior de las importaciones y el descenso de los precios y los niveles de rentabilidad de la rama de producción nacional.[2202] Los Estados Unidos aducen que el expediente estableció que 1) la elasticidad de sustitución entre las importaciones y la mercancía nacional era de moderada a alta; 2) las importaciones se vendieron habitualmente a un precio inferior al de la mercancía nacional durante todo el período objeto de investigación; 3) los precios de importación cayeron considerablemente cuando las importaciones aumentaron súbitamente en 1998 en respuesta a la crisis asiática y a la aceleración del deterioro financiero de las repúblicas de la ex Unión Soviética y, en general, siguieron bajando a lo largo de todo el resto del período; 4) aun cuando los precios de importación e internos mejoraron en 2000, las importaciones siguieron vendiéndose a precios con márgenes sustancialmente inferiores a los de la mercancía nacional según la mayoría de las comparaciones de precios durante 2000; 5) la bajada del precio interno se produjo tras las disminuciones de los precios de importación durante el período; y 6) la sustituibilidad, de moderada a alta, entre las importaciones y la mercancía nacional demostró que los descensos del precio interno se debió, en gran medida, a la venta agresiva de las importaciones a un precio inferior. Como consecuencia, de 1998 a 2000 los niveles de ingresos y de rentabilidad de la rama de producción descendieron considerablemente.[2203]

7.883 Con respecto al argumento de que los precios internos cayeron más aceleradamente que los precios de importación durante la segunda mitad del período, los Estados Unidos alegan que esto significa desconocer las condiciones de competencia existentes en el mercado. Según los Estados Unidos, no puede llamar la atención que los precios internos se redujeran más aceleradamente que los precios de importación en una época en que los productores nacionales trataban de conservar su participación en el mercado eliminando la importante subvaloración de precios por los productos importados durante todo el período objeto de investigación. En tal situación, según alegan los Estados Unidos, los productores nacionales se veían forzados a reducir sus precios a un ritmo mayor que el de los productos importados para no seguir perdiendo participación en el mercado. Teniendo en cuenta que los precios internos fueron sistemáticamente superiores a los de importación durante todo el período, tal dismiución no indica que hayan sido los productores nacionales los que impulsaban los precios a la baja.[2204]

7.884 Con respecto al argumento de Nueva Zelandia según el cual las constataciones de la USITC de que se hacía bajar los precios o se contenía su subida estaban viciadas porque "para determinar que las importaciones impulsaron a la baja los precios internos sería preciso demostrar que las

[2201] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 476.

[2202] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 472-475; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.133.

[2203] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 472.

[2204] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 477.

importaciones dieron lugar a una baja de los precios y que los productos nacionales perdieron participación en el mercado", los Estados Unidos alegan que tal argumento desconoce realidades básicas de la economía. Si bien es cierto que una baja de los precios de los productos importados y nacionales, combinada con una pérdida de participación en el mercado de los segundos, puede ser un buen indicio de que los productos importados han impulsado a la baja los precios internos o han contenido su subida, no es verdad que esos fenómenos necesariamente vayan acompañados por una pérdida de participación en el mercado. Por el contrario, según los Estados Unidos, puede producirse una importante baja de los precios, o contención de su subida, sin pérdida de participación en el mercado, si los productores nacionales optan por competir estrechamente en los precios con los productos importados en lugar de perder participación en el mercado. En esa situación, los productores nacionales pueden conservar una participación relativamente estable en el mercado a pesar de la competencia de precios agresiva de los productos importados, pero experimentan una descenso importante en los precios y la rentabilidad. En realidad, esto es exactamente lo que ocurrió en el mercado de CCFRS en 1999 y 2000, después de que los productores nacionales advirtieron que habían perdido una importante participación en el mercado en 1998 debido a la afluencia en gran escala de productos importados de bajo precio. Al reducir sus precios respondiendo a la baja de los precios de importación, la rama de producción logró limitar sus pérdidas de participación en el mercado.[2205]

7.885 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia alega que lo que revelan los datos pertinentes es una lucha de los productores nacionales por la distribución del mercado frente a los productos importados, al mismo tiempo que los precios internos bajaban más que los de importación.[2206] La tentativa de los Estados Unidos de refutar esta realidad desconoce los hechos muy convenientemente. Por ejemplo, en el período intermedio de 2001 –el más reciente- los productores nacionales habían acrecentado su participación en el mercado nada menos que el 2,9 por ciento respecto del período intermedio de 2000[2207], en un período en que los precios internos cayeron el 13 por ciento en comparación con el 4 por ciento de baja de los importados. En otros términos: en el período intermedio de 2001, los productos importados obtenían apenas el 6,9 por ciento del mercado, frente al 9,3 por ciento en 1997 y el 11,8 por ciento en 1998, cuando nadie pretende que hubiera existido daño grave. Del mismo modo, esta ganancia del 2,9 por ciento en la participación en el mercado interno, registrada entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001, coincidió con una acentuada disminución (del 14,9 por ciento) de la demanda interna y una caída precipitada de las importaciones (del 40 por ciento). Según Nueva Zelandia, todo esto indica que la presión sobre los precios provenía de los productores nacionales y no de la importación.[2208]

[2205] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 479.

[2206] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.132-4.136.

[2207] No es racional que los Estados Unidos descarten la importancia de una disminución de tal magnitud en la participación de los productos importados en el mercado al mismo tiempo que insisten permanentemente en la importancia de su aumento del 2,5 por ciento entre 1997 y 1998.

[2208] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.104.

7.886 Las Comunidades Europeas sostienen que, aun suponiendo que los precios de los productos importados fueran inferiores a los del acero de producción nacional, sólo podían impulsar los precios a la baja si la importación tenía alguna influencia en la fijación de precios en el mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, fuera de un aumento del 11,8 por ciento en 1998, las importaciones, durante el período objeto de investigación, no tuvieron más del 10 por ciento de participación en el mercado. En 1999 y 2000, cuando la rama de producción nacional supuestamente sufrió un daño grave, la participación de las importaciones en el mercado fue muy cercana a la que había tenido en 1996 y 1997 (9,04, 9,32, 9,57 y 9,54 por ciento). Sin embargo, según las Comunidades Europeas, no existe sugerencia alguna de que los productos importados tuvieran efectos significativos en los precios internos en 1996 y 1997. Las Comunidades Europeas alegan, además, que la USITC no explica de qué modo la fijación de precios del 10 por ciento de los productos que comprendía el mercado interno de los Estados Unidos respecto de CPLPAC podía tener algo más que un efecto marginal en la determinación de los precios de todo el mercado.[2209]

7.887 Los Estados Unidos responden alegando que, en un mercado relativamente sensible a los precios, como el de CPLPAC, incluso un volumen relativamente pequeño de mercancías de bajo precio puede tener enormes efectos en la determinación de los precios de todo el mercado. Por consiguiente, el hecho de que las importaciones no ocuparan una parte predominante del mercado durante el período objeto de investigación no indica, por sí solo, que no pudieran tener consecuencias significativas en los precios del mercado interno.[2210] Los Estados Unidos alegan que los reclamantes parecen reconocer que un volumen relativamente pequeño de mercancías puede tener efectos importantes en los precios del mercado de CPLPAC, puesto que aducen que las miniacerías nacionales tuvieron la responsabilidad principal de las bajas de precios en ese mercado.[2211] Los Estados Unidos alegan que, en una comparación año por año, las miniacerías enviaron al mercado comercial un volumen de CPLPAC considerablemente menor que el representado por las importaciones.[2212]

7.888 Los Estados Unidos también alegan que un pequeño volumen de productos importados puede tener efectos importantes en los precios del mercado si los productos importados pueden sustituir a los nacionales, entran en el mercado en volúmenes cada vez mayores, comienzan a colocarse a menor precio que los productos nacionales para ganar participación en el mercado, y siguen manteniendo márgenes de subvaloración respecto de los productos nacionales comparables al bajar el precio de éstos frente a la competencia de la importación. Se produjo un conjunto de circunstancias análogo en el mercado interno de CPLPAC entre 1998 y 2001, que dio lugar a bajas de los precios en el mercado durante esos años. Sin embargo, el volumen de las importaciones de cada uno de los 10 productos sujetos a las medidas de salvaguardia aplicadas al acero, incluidas las importaciones de CPLPAC, no puede calificarse como "relativamente bajo".[2213]

[2209] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 472.

[2210] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 473.

[2211] Los Estados Unidos se remiten, a este respecto, a la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 473-475.

[2212] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 474.

[2213] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.889 Corea no está de acuerdo en que las importaciones puedan impulsar los precios a la baja a través de la venta a precio inferior en sí misma. Según Corea, no es correcto presumir que la venta a precio inferior, por sí sola, demuestra que las importaciones impulsan los precios internos a la baja. En primer lugar, la venta a precio inferior sólo mide precios relativos y en sí misma no demuestra nada sobre los efectos en otros precios. En segundo lugar, son los líderes en la fijación de precios los que determinan sus cambios en el mercado. Por lo tanto, la cuestión de la forma en que las importaciones impulsan los precios a la baja no depende solamente de niveles de precios relativos. Corea sostiene que merece señalarse que la USITC se apoya exclusivamente en los precios del acero laminado en caliente y el acero laminado en frío para demostrar que las importaciones impulsaron los precios a la baja. Sin embargo, el personal de la USITC constató específicamente que, según indicaba el modelo económico, las importaciones de acero laminado en frío no tenían efecto alguno en los precios del acero laminado en frío nacional. Además, la USITC no establece que esos precios sean siquiera representativos de tendencias respecto de los desbastes, las chapas o el acero resistente a la corrosión.[2214] Del mismo modo, el Japón y el Brasil alegan que la metodología de los Estados Unidos asigna una importancia desmedida al único factor de las ventas a menor precio. Sostienen que, por sí sola, la venta a precio inferior o superior tiene una importancia relativa.[2215]

7.890 Los Estados Unidos responden alegando que no están de acuerdo con los reclamantes en que la USITC asigne demasiada importancia a la venta a precio inferior cuando evalúa si las importaciones han influido o no en los precios internos durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos constituye un concepto elemental de la teoría económica, como las leyes de la oferta y la demanda, que los compradores tienden más a cambiar de proveedor sobre la base del precio cuando los productos que ofrecen esos proveedores tienen características similares y comparten condiciones de venta análogas.[2216] En otras palabras: como diría un economista, cuando la elasticidad de sustitución entre dos productos es razonablemente alta, es probable que un comprador tome sus decisiones de compra sobre la base del proveedor que ofrece el precio más bajo.[2217] Los Estados Unidos sostienen que, en consecuencia, cuando la elasticidad de sustitución entre los productos importados y los nacionales es moderada a alta (como ocurre en el mercado de CPLPAC), la existencia de productos importados que se venden a precio inferior constituye un fuerte indicio de que los compradores probablemente trasladen sus compras de los productores nacionales a los productos importados, y que los volúmenes trasladados se deban a la competencia de los productos importados de bajo precio. O bien, si los productos importados y los nacionales son razonablemente intercambiables, la existencia de ventas a precio inferior es un buen indicador de que las bajas de precios en el mercado se deben a la competencia de la importación en los precios. Teniendo en cuenta estos principios económicos básicos, los Estados Unidos consideran que la USITC, en su análisis, atribuye una importancia apropiada a las ventas efectuadas a precio inferior.[2218]

[2214] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2215] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2216] Por ejemplo, informe de la USITC, página FLAT-60, nota 42.

[2217] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

[2218] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 143.

7.891 Corea también sostiene que la USITC no explicó ni justificó su conclusión de que las importaciones provocaron la baja de los precios.[2219] A este respecto, Corea alega[2220] que un examen de las pruebas citadas por la USITC en este asunto no respalda su conclusión de que las disminuciones de precios fueron causadas por los productos importados. En primer lugar, la USITC se remite a comparaciones de datos sobre el valor unitario medio de los productos importados y los nacionales.[2221] Esos datos nunca indican el volumen de las ventas de productos importados ni de los nacionales. Tampoco existe ningún análisis de la forma en que los datos sobre el valor unitario medio determinan que los precios de importación impulsaron a la baja los precios internos. En otras palabras, la USITC no explica de qué modo provocaron los precios de importación inferiores la baja de precios internos. Por último, la USITC reconoce las limitaciones de los datos sobre el valor unitario medio y afirma que no atribuye "una importancia indebida" a esos datos porque los valores unitarios medios pueden estar afectados por la combinación de productos.[2222] En segundo lugar, la USITC se apoya exclusivamente en datos sobre los precios de productos de acero laminado en caliente y laminado en frío (y no de otros productos planos). Los datos no confidenciales de los gráficos a que se hace referencia muestran volúmenes y precios internos, pero no existe absolutamente ningún dato sobre las importaciones.[2223] No resulta evidente, en consecuencia, cuál es la relación entre los precios de los productos importados y los nacionales en cualquier trimestre determinado, ni de qué modo determinan esos datos que los productos importados laminados en caliente o laminados en frío "impulsaron a la baja" los precios de los productos respectivos. Tampoco explica en absoluto la USITC de qué modo repercutieron todas estas comparaciones de precios de productos laminados en caliente y en frío en los precios de los productos "laminados planos" nacionales. En tercer lugar, en lo que respecta a los precios de los productos laminados en frío, la USITC menciona "caídas" de los precios de importación[2224] (sin ninguna referencia a los períodos respectivos) y volúmenes de venta muy grandes en relación con los antecedentes[2225] (sin ninguna referencia al período respectivo), e indica que fueron "seguidas" por fuertes bajas de precios internos[2226] (igualmente sin referencia alguna a los períodos respectivos). Los datos referentes a la importación se tratan con carácter confidencial, por lo que no se cuenta con ellos para establecer esos períodos de tiempo. En otras palabras, la USITC se apoya en sus propias aseveraciones sobre la relación entre los precios de importación y los precios internos, sin ofrecer prueba alguna de una verdadera relación de causalidad

[2219] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 148.

[2220] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

[2221] Informe de la USITC, volumen I, página 61 (Prueba documental CC-6).

[2222] Informe de la USITC, volumen I, página 61, nota 279 (Prueba documental CC-6).

[2223] Informe de la USITC, volumen I, páginas 61-62 (Prueba documental CC-6), donde se cita INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT-69-71 (Corea - Prueba documental 9). Aunque las comparaciones de precios respecto de los productos figuran en el informe interno, esos datos sólo se indican sobre los productos nacionales y los importados no procedentes del TLCAN. (Informe de la USITC, volumen II, sección cuadros FLAT-68-71, páginas FLAT-65-68 (Prueba documental CC-6).) Pero la USITC no efectuó su análisis de la relación de causalidad sobre las importaciones no procedentes del TLCAN exclusivamente (informe de la USITC, volumen I, páginas 59-66 (Prueba documental CC-6)), de modo que esos datos no pueden corroborar las conclusiones de la USITC sobre "los productos importados".

[2224] Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

[2225] Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

[2226] Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

entre los unos y los otros. Además, los memorandos económicos presentados por solicitantes y declarantes a la USITC demostraban que las importaciones de acero laminado en frío no tenían efectos significativos en los precios del acero laminado en frío nacional.[2227]

7.892 Con respecto a la respuesta de los Estados Unidos a los argumentos resumidos en el párrafo 7.891, véanse los párrafos 7.881-7.890 *supra*.

7.893 Corea también alega que en el caso de CPLPAC existía una explicación diferente de las bajas de precio, que la USITC no tomó en consideración adecuadamente.[2228] Al fin y al cabo, las importaciones de CPLPAC disminuyeron, entre 1998 y 2001, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional, mientras que la mayor capacidad de las miniacerías ganaba una importante participación en el mercado a expensas tanto de los productores integrados como de los productos importados. Esta prueba indica que los niveles de precios en el mercado disminuyeron como consecuencia de los precios fijados por las miniacerías al aumentar éstas su capacidad y sus envíos aprovechando sus ventajas cada vez mayores en los costos frente a los productores integrados.[2229] Los "efectos en los precios" que afectaron a los productores nacionales fueron los causados por la mayor capacidad y los mayores envíos -es decir, los mayores volúmenes- de las miniacerías.[2230, 2231]

7.894 Del mismo modo, Nueva Zelandia sostiene que, en este caso, el precio de los productos importados no tuvo una función decisiva ni importante en la baja de los indicadores de los resultados de la rama de producción. Actuaron en ello "otros factores" propios del mercado interno. Como reconoció la USITC, la competencia intrasectorial de las miniacerías, el gran aumento de la capacidad de producción nacional y la menor demanda fueron otros tantos factores que ejercieron presión sobre los precios internos impulsándolos a la baja. Sin embargo, la USITC no extrajo la conclusión obvia de que, en consecuencia, no había ninguna relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional.[2232]

7.895 El Japón y el Brasil sostienen que, teniendo en cuenta la importancia que la USITC asigna a los precios como indicador de la situación satisfactoria de la rama de producción[2233], resulta extraordinario que haya desconocido la considerable cantidad de datos con que contaba sobre los precios y que demostraban las relaciones entre los precios internos y los importados. El Brasil añade

---

[2227] Evaluación de las comunicaciones econométricas sobre el acero laminado plano, EC-Y-042, respuesta a la solicitud de información complementaria del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (22 de octubre de 2001), página 1 (Prueba documental CC-10).

[2228] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 157-184.

[2229] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 169-176.

[2230] Análisis de Corea sobre la definición de "mercado" en su respuesta escrita a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva con las partes; y análisis de los efectos en los precios, en la Segunda comunicación escrita de Corea.

[2231] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2232] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2233] Informe de la USITC, página 62.

que en un mercado del acero en que las ventas para entrega inmediata representan una parte importante del total de los envíos, y se cuenta fácilmente con datos completos sobre esas ventas, la USITC omitió lo que era obvio. A pesar de que disponía de los precios de transacción mensuales de las operaciones para entrega inmediata respecto de las chapas y los productos laminados en caliente, laminados en frío y revestidos, y hasta presentó en su informe gráficas de esos datos[2234], no encontró motivos para comparar esos datos con los valores unitarios de los productos importados. Según el Brasil, si algo puede extraerse de la comparación de esos datos, es que refutan la posición de la USITC y los argumentos de los Estados Unidos acerca del precio. Sobre la base de esos datos más completos, resulta evidente que el mercado se determinó por esos precios internos y no por los precios de los importados.[2235, 2236] En lugar de ello, según el Japón y el Brasil, la USITC concentró su atención en series de precios trimestrales y una evaluación simplista de las ventas a precio inferior, que no en todos los casos indicaban que tales ventas correspondieran a productos importados. Ambos datos son de poca utilidad como factores determinantes de la relación causal, sobre todo si se tiene en cuenta que se contaba con datos mensuales sobre los precios que eran amplios y cuya veracidad podía comprobarse, que indicaban la evolución de los precios relativos en el tiempo y permitían apreciar si esa tendencia era impulsada por los precios internos o de los importados.[2237]

7.896 El Japón se basa en los gráficos que siguen para alegar que existen pruebas inequívocas de que la fijación de los precios internos fue la que determinó los precios de importación. Incorporando un retraso de tres meses en la fijación de los precios de importación para tomar en consideración la demora de los envíos, los aumentos y las disminuciones de los precios internos tienden a comenzar antes que los movimientos similares de los precios de los productos importados. El Japón sostiene que estos datos estaban comprobados y la USITC los tenía ante sí.[2238] Según el Japón, sin embargo, la USITC desconoció en gran medida estos datos prefiriendo su criterio "tradicional" y demasiado simplista.[2239]

[2234] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-58.

[2235] Figura esa comparación en la respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

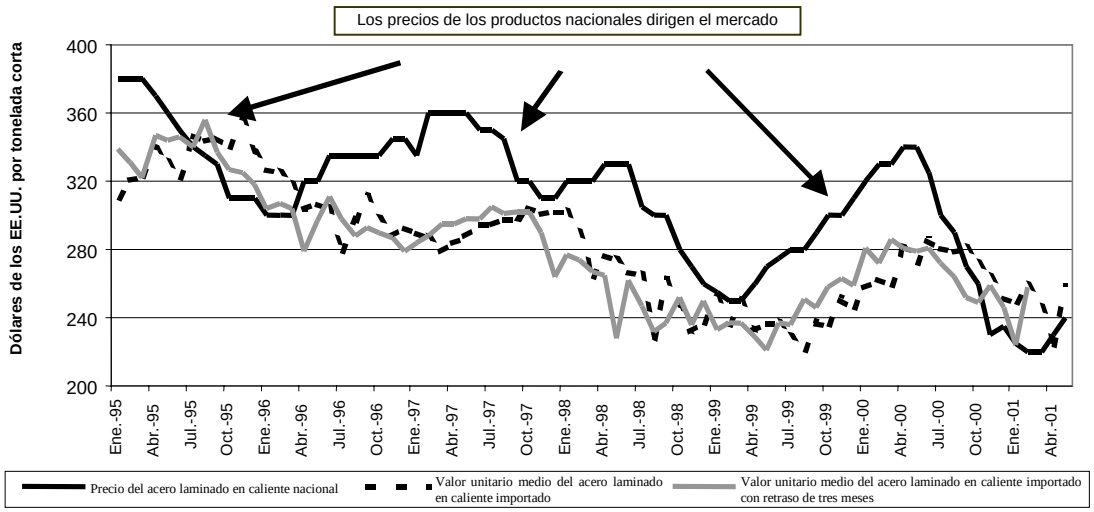
[2236] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 73.

[2237] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 121; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 72.

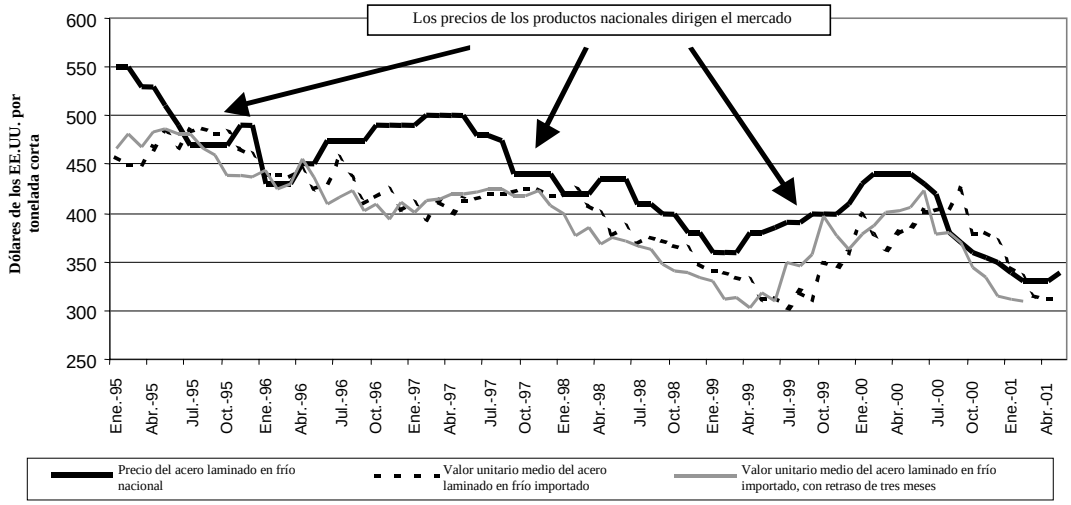
[2238] Pruebas documentales CC-52 y CC-53.

[2239] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Acero laminado en caliente: precio de los productos nacionales y valor unitario medio de los importados



Acero laminado en frío: precio de los productos nacionales y valor unitario medio de los importados



7.897 Los Estados Unidos responden que el Japón trata equivocadamente de minimizar la importancia de las sistemáticas ventas de productos importados a precio inferior en el mercado de CPLPAC afirmando que los productores nacionales eran los líderes en la fijación de precios en ese mercado.[2240] Sin embargo, el examen de los gráficos utilizados por el Japón en apoyo de este argumento muestra que no tiene fundamento en los hechos.[2241] Esos gráficos muestran claramente que los productores nacionales intentaron promover aumentos de precios del acero laminado en frío y en caliente en tres momentos del período objeto de investigación, pero sus precios se desmoronaron una y otra vez debido a la persistente venta de productos importados a precio inferior durante todo el

[2240] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2241] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

período investigado.[2242] En síntesis, los gráficos en que se apoya el Japón muestran en realidad que las amplias disminuciones de precio en el mercado de CPLPAC durante el período objeto de investigación fueron causadas por las ventas de productos importados a menor precio y no por los productores nacionales como líderes en la fijación de los precios.[2243]

7.898 El Japón y el Brasil argumentan que el mayor vicio del análisis de la USITC sobre la fijación de los precios de CPLPAC reside en que los márgenes de las ventas a precio inferior hechas en 1997 fueron aproximadamente iguales a los de 1999 y 2000.[2244] Los Estados Unidos responden que, según parece sugerir el Brasil, esto indicaría que las importaciones no hacían otra cosa que mantener un adecuado nivel de precios inferior al de los productores nacionales en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que lo que omite reconocer el Brasil es que en 1998 ocurrieron dos hechos fundamentales en el mercado que afectaron profundamente a las condiciones de competencia y tuvieron por consecuencia la baja de los precios de CPLPAC de producción nacional. En primer lugar se produjo ese año un aumento súbito y en gran escala de las importaciones como consecuencia de la crisis financiera asiática y el persistente deterioro del mercado del acero en la ex Unión Soviética. En segundo lugar, como consecuencia de ese aumento súbito, los precios de importación tuvieron una caída precipitada durante ese año y continuaron disminuyendo y se mantuvieron en niveles bajos hasta el final de junio de 2001. Aunque pueda ser cierto que, como afirma el Brasil, los productos importados se vendieron a precios inferiores con una diferencia sustancial y persistente durante los últimos cuatro años del período, el expediente determinó también que el importante aumento de volumen de las importaciones, de precio cada vez más bajo, que tuvo lugar en 1998 impuso una considerable presión a la baja a los precios en los últimos tres años y medio del período objeto de investigación.[2245]

7.899 Refiriéndose a los efectos de las importaciones en el volumen, el Brasil sostiene que los Estados Unidos reiteran el "análisis" de la USITC, que empieza basándose en 1998, el año del aumento, y alega después que los volúmenes importados en 1999 y 2000 "se mantuvieron en niveles sustancialmente superiores" a los de 1996 y 1997.[2246] Según el Brasil, esta afirmación es engañosa. En lo que respecta a CPLPAC, las importaciones fueron mayores en 1999 y 2000 que en 1996 y 1997. El aumento en términos absolutos entre los dos períodos fue del 11 por ciento.[2247] Sin embargo, en términos de volumen de las importaciones en relación con la producción nacional, en el período 1996-97 las importaciones de CPLPAC fueron equivalentes, por término medio, al 10,1 por ciento de la producción nacional. En el período de 1999-2000, las importaciones de CPLPAC

[2242] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2243] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 144.

[2244] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 134; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 211.

[2245] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 478.

[2246] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 463.

[2247] Este porcentaje se basa en un tonelaje total de importaciones de CPLPAC, en 1996 y 1997, de 37,7 millones de toneladas frente a un tonelaje total de CPLPAC importado en 1999 y 2000 de 41,7 millones de toneladas. Véase también la Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común A.

representaron por término medio el 10,6 por ciento de la producción nacional.[2248] El Brasil considera que es falaz calificar el resultado de este aumento del 0,5 por ciento como "sustancial". En realidad, si se efectúa el desglose de los distintos productos de la categoría CPLPAC, la mayoría de los productos no presenta aumento en relación con la producción nacional.[2249]

7.900 El Brasil sostiene que, cuando las importaciones siguen representando una parte estable del total del mercado, no tiene sentido, desde el punto de vista del volumen, atribuir al aumento de las importaciones la responsabilidad del daño que sufre la rama de producción. Sin embargo, el Brasil sostiene que en esto parece consistir el análisis de la USITC: la simple suposición de que, si las importaciones aumentan, deben ser causa de daño grave para la rama de producción nacional. Según el Brasil, sin embargo, si la USITC verdaderamente hubiera procurado determinar los efectos del volumen, podría haberlos advertido con bastante facilidad en el mercado del acero utilizando datos más apropiados. Por ejemplo, frente a la teoría de los efectos diferidos, no existió ninguna acumulación importante de existencias que hubiera podido asimilar el mayor volumen de las importaciones de 1998 retrasando sus efectos en el mercado hasta 1999 y 2000. El examen de las existencias en poder de los importadores respecto de cada uno de los productos de la categoría CPLPAC indica niveles que equivalían aproximadamente a un mes o menos durante todo el período objeto de investigación. El informe de la USITC indicó respecto de CPLPAC niveles de existencias, al final de cada año, que oscilaban entre el 7 y el 15 por ciento del total de los envíos. Esto se traduce en existencias equivalentes a entre 0,6 y 1,2 meses.[2250] Respecto de numerosos productos, los niveles de las existencias nunca excedieron de un mes.[2251] Esto significa que el aumento de las importaciones registrado en 1998 no pudo tener efectos diferidos referentes al volumen en 1999, y mucho menos en 2000 ó 2001.[2252]

7.901 Con respecto al análisis de la respuesta de los Estados Unidos a los argumentos resumidos en los párrafos 7.896-7.900, véanse los párrafos 7.874 y 7.875.

7.902 Del mismo modo que el Brasil, Corea alega que, como es axiomático, el Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere al daño grave causado por el aumento de volumen de las importaciones. Es preciso que el volumen de las importaciones haya aumentado y que ese volumen sea la causa del daño grave. Sin embargo, la USITC no se basó en un aumento del volumen de las importaciones después de 1998 como causa de la baja de los precios internos. Por el contrario, reconoció que los volúmenes importados disminuían. La USITC cita las propias diferencias de precio y las tendencias de los precios de los productos importados como causa del daño de la rama de producción, llegando a la siguiente conclusión[2253]: "Aunque el volumen de las importaciones fue inferior en 1999 y 2000, los

[2248] Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT-8-11, 13, 16-19, 21; véase también el Anexo Común A.

[2249] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 70; *véase también* la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 117.

[2250] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49.

[2251] *Ibid*.

[2252] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 71.

[2253] La USITC también invocó un aumento de los volúmenes de existencias, lo que se analizará más adelante.

precios de esos productos importados siguieron disminuyendo."[2254] En consecuencia, los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de volumen de las importaciones haya dado lugar a las disminuciones del precio de los productos nacionales.[2255]

7.903 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la teoría económica básica sobre la fijación de los precios indica que éstos pueden disminuir como consecuencia de distintas condiciones de mercado, aunque no se produzcan ventas a precio inferior.[2256] Por ejemplo, es un principio básico de la teoría económica que los precios pueden verse afectados por variaciones de la oferta y la demanda.[2257] A este respecto, los precios pueden impulsarse a la baja cuando existe aumento de la oferta del producto en el mercado y la demanda es estable. Del mismo modo, los precios pueden impulsarse a la baja en un mercado con oferta estable si disminuye la demanda. En lo esencial, la teoría económica básica sostiene que cuando la oferta de un producto supera la demanda (como en el caso de que la oferta de productos importados aumente sustancialmente en un mercado de crecimiento lento), es probable que los precios se vean afectados por esa modificación de la oferta.[2258]

7.904 Según los Estados Unidos, el expediente indicaba que un aumento de la oferta de productos importados repercutió sustancialmente en la fijación de los precios en el mercado de CPLPAC. Entre 1996 y 2000, el mercado de CPLPAC presentó un crecimiento moderado pero firme de la demanda en las comparaciones anuales.[2259] Globalmente, los niveles producidos por la rama de producción nacional también aumentaron a un ritmo moderado y persistente entre 1996 y 2000.[2260] Por lo tanto, la teoría económica básica indica que, si las importaciones hubieran aumentado a un ritmo similar, persistente pero moderado, los precios del mercado deberían haber permanecido relativamente estables durante ese período. Los Estados Unidos sostienen que ocurrió así efectivamente en el mercado de CPLPAC entre 1996 y 1997, cuando tanto la producción nacional como las importaciones crecieron a un ritmo que siguió el paso del crecimiento de la demanda, haciendo posible que los precios de los productos nacionales y los importados se mantuvieran más bien estables.[2261] En 1998, en cambio, según los Estados Unidos la estabilidad de esta ecuación de la oferta y la demanda fue quebrada por un aumento súbito y en gran escala de las importaciones en el mercado de CPLPAC. Ese año, a pesar de que la producción nacional creció a un ritmo levemente inferior al de la demanda en el mercado de los Estados Unidos (que, a su vez, creció el 3,2 por ciento), el volumen de los productos importados tuvo un extraordinario aumento del 31,3 por ciento,

[2254] Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

[2255] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 146.

[2256] Por ejemplo, respuestas escritas de las Comunidades Europeas, el Japón y Nueva Zelandia a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2257] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2258] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138.

[2259] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2260] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2261] INV-Y-209 cuadro FLAT-ALT7 (US-33). Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140.

superando así el ritmo de crecimiento de la demanda de 1998 en 28,1 puntos porcentuales.[2262] Huelga decir que este aumento súbito de las importaciones fue acompañado por una baja de los precios de CPLPAC, descendiendo el valor unitario medio de los productos importados un 8,4 por ciento en un solo año.[2263] Al mismo tiempo, el valor unitario medio de las ventas comerciales en el mercado interno disminuyó el 3,1 por ciento[2264], a pesar de que la demanda se había intensificado ese año. En lo esencial, en 1998 el aumento en gran escala de la oferta de productos importados dio lugar a una baja clara y grave de los precios en el mercado, conjunto de circunstancias que vuelve a concordar con la teoría económica básica sobre los precios.[2265]

7.905 Según el Japón, el problema consiste en que los Estados Unidos no parecen captar que no es posible analizar diversos factores uno por uno, sino que es preciso verlos en conjunto para comprender cómo interactúan. Así ocurre particularmente en este caso. En el mercado del acero de los Estados Unidos, entre 1999 y 2001, hubo varios factores convergentes: la demanda se mantuvo estancada o en descenso; la oferta interna aumentaba por el incremento espectacular de la capacidad de producción nacional; y la oferta extranjera se mantenía estable o en descenso. Cuando las empresas nacionales se apoderan de una parte cada vez mayor de un mercado en declinación, simplemente no tiene sentido alguno, desde el punto de vista económico, eximir de responsabilidad la mayor capacidad de producción nacional y atribuir la culpa a los productos importados en cantidades estables o decrecientes. Sin embargo, es precisamente eso lo que la USITC ha hecho en este caso.[2266]

7.906 El Japón sostiene que, en efecto, un análisis adecuado examinaría la capacidad en relación con la demanda, sobre todo en vista de los derechos compensatorios y antidumping que ya estaban en vigor y las investigaciones a su respecto que afectaban a la dinámica competitiva en el mercado de CPLPAC. La USITC desconoció en gran medida los efectos de las órdenes de imposición de derechos compensatorios y antidumping y las investigaciones correspondientes sobre la importación de productos de acero laminados en caliente y en frío durante este período fundamental, y ello impedía comprender los efectos de la mayor capacidad de producción nacional.[2267] Según el Japón, teniendo en cuenta estas fuerzas económicas, nada tiene de notable que la fijación de precios internos determinara por lo general los precios de importación. La afirmación de los Estados Unidos en

[2262] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2263] INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

[2264] Informe de la USITC, página 61. Aunque estos porcentajes han sido extraídos utilizando valores anuales agregados, se observan similares disminuciones en los gráficos sobre los precios de productos determinados. Informe de la USITC, cuadros FLAT-66, FLAT-71, FLAT-73 y 74.

[2265] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

[2266] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 135.

[2267] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 136.

sentido contrario es equivocada[2268], y se apoya en un análisis exageradamente simplista de valores unitarios medios trimestrales, en lugar de los precios mensuales.[2269]

7.907 En términos similares, las Comunidades Europeas recuerdan que la autoridad competente está obligada a demostrar, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Según las Comunidades Europeas, no basta constatar una vinculación entre las importaciones con bajo precio y el daño grave. Tampoco basta constatar una relación de causalidad entre las importaciones que han aumentado en un período quinquenal y la existencia de daño grave. La autoridad competente debe demostrar la existencia de una relación de causalidad con el daño grave de un aumento de las importaciones que haya sido lo bastante agudo, lo bastante súbito, lo bastante reciente y lo bastante importante. El precio es un factor a menudo pertinente para explicar la forma en que el volumen de las importaciones ha causado un daño grave. Las Comunidades Europeas sostienen que la evolución de los precios puede ser, por cierto, el factor más decisivo para determinar los efectos del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional. Esto se debe a que uno de los indicadores más importantes de la existencia de daño es el de los resultados financieros, que depende de la relación entre los precios y los costos de producción. El análisis de la evolución de los precios, por lo tanto, siempre es importante o decisivo. Cuando se examinan hechos referentes a los precios, el aspecto más fundamental consiste en determinar cuál es su causa.[2270]

7.908 Las Comunidades Europeas alegan, además, que en igualdad de todos los demás factores, si los productos importados se venden a precio superior al de los productos nacionales, no es probable que sean causantes de ningún daño grave. Aunque los precios de importación sean inferiores a los precios internos, también debe demostrarse que la importación actúa como líder en la fijación de los precios; por lo tanto, cuando representa, por ejemplo, un 10 por ciento del mercado, debe plantearse la cuestión de si es capaz de determinar los precios. Es decir: ¿fueron los productos importados los que impulsaron a la baja los precios internos, provocando resultados financieros desfavorables en la rama de producción nacional? La USITC en general no ha demostrado, sobre la base de pruebas objetivas y mediante un análisis de las ventas a menor precio y la dinámica del mercado, la existencia de una relación de causalidad.[2271]

7.909 Suiza alega que, al responsabilizar los niveles de precios de los productos importados que se registraron en 1998 y después de entonces, los Estados Unidos olvidan que el objeto principal de las investigaciones en materia de salvaguardias consiste en el aumento cuantitativo de las importaciones. Si bien los precios son un elemento pertinente del análisis general, no pueden sustituir el aumento de las importaciones. Si las importaciones no han aumentado, no puede haber correlación porque el Acuerdo sobre Salvaguardias, e incluso la legislación estadounidense en materia de salvaguardias, se rigen por mecanismos basados en el volumen. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre

[2268] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494. El Japón sostiene que la USITC disponía fácilmente de datos mensuales que permitían comprender mejor la dinámica de la fijación de precios, pero prefirió desconocer esos datos en favor de la información mucho menos precisa que ofrecen los valores unitarios medios trimestrales que utiliza en otros casos; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 137.

[2269] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 137 y 217.

[2270] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2271] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

Salvaguardias se refiere explícitamente a la cantidad de las importaciones, sin mencionar en parte alguna la cuestión del precio.[2272]

iii) El aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción

7.910 El Japón y el Brasil alegan que, con respecto a CPLPAC, no hubo ningún "aumento impresionante" de las importaciones en 1998.[2273] El Japón y el Brasil afirman que, aunque las importaciones aumentaron algo en 1998, disminuyeron tanto en 1999 como en 2000. En el momento del supuesto daño grave, las importaciones no estaban aumentando, sino disminuyendo.[2274] El Japón añade que, en 1999 y 2000, las importaciones estaban siendo excluidas cada vez más del mercado estadounidense por la promoción de medidas antidumping y compensatorias.[2275] Según el Brasil, en los distintos productos de la categoría CPLPAC se manifestaron las mismas tendencias en los niveles de importación y la proporción importada en el total de los productos.[2276] El Brasil añade que cuando la rama de producción nacional comenzó a sufrir dificultades, en 1999 y 2000, no había ningún aumento de las importaciones al que pudiera culparse.[2277]

7.911 El Japón y el Brasil también argumentan que la "aguda declinación" que según la USITC tuvieron los resultados de la rama de producción nacional en 1998, cuando la importación alcanzó su máximo, también es una falacia. Según el Japón y el Brasil, tanto si se consideran productos similares en forma individual como si se los toma en un único agregado, como en el análisis de la USITC, los resultados de la rama de producción nacional en 1998 fueron estables y no dieron muestras de ningún daño grave.[2278] El Japón y el Brasil observan, a este respecto, que los beneficios de explotación de 1996, calificados por la USITC como "beneficios de explotación razonables", fueron prácticamente del mismo nivel en 1998. El Japón y el Brasil plantean la conjetura de que la USITC procuró llevar al extremo su teoría de la "aguda declinación" concentrando la atención en los ingresos de explotación de 1997, que fueron levemente mejores que los de 1996 o los de 1998 y alcanzaron un nivel sin precedentes para la rama de producción.[2279] El Japón y el Brasil alegan también que hay otros indicios de situación satisfactoria de la rama de producción nacional, como el aumento de la producción y la ampliación de la capacidad, que refutan la relación de causalidad y el daño grave que la USITC se apresura a constatar basándose en las tendencias de 1998.[2280] El Japón y el Brasil alegan

[2272] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 97.

[2273] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 233; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 163.

[2274] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 240; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 169.

[2275] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 239 y 242.

[2276] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 170 y 171.

[2277] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 172.

[2278] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 234; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 164.

[2279] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 235; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 165.

[2280] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 236; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 166.

que los mismos vicios del razonamiento de la USITC quedan demostrados respecto de CPLPAC tomados individualmente. En particular, el Japón y el Brasil alegan que los resultados de 1998 fueron en muchos casos mejores que los de 1996.[2281]

7.912 De manera similar, China argumenta que, si se tiene en cuenta que la rama de producción nacional tuvo una participación en el mercado del 91 por ciento en 1996 y del 93,1 por ciento en el período intermedio de 2001, que las ventas netas aumentaron el 10,9 por ciento y que los envíos de productos nacionales aumentaron el 7,2 por ciento de 1996 a 2000, cabe preguntarse si las importaciones realmente causaron daño.[2282] China alega que normalmente cabría esperar que el aumento de las importaciones causara daño al perturbar la situación de la rama de producción nacional en el mercado, con la consecuencia de una disminución de sus ventas y sus ingresos. A juicio de China, por lo tanto, resulta difícil confirmar cualquier coincidencia entre las importaciones y los resultados desfavorables de la rama de producción nacional.[2283]

7.913 El Japón alega que el único año en que las importaciones tuvieron algún aumento de importancia en su participación en el mercado fue 1998; y aun en ese caso el aumento fue de sólo 3,0 puntos porcentuales.[2284] Sencillamente no hubo ninguna "afluencia permanente de grandes volúmenes de productos importados" que causara daño grave.[2285] Los volúmenes de importación se mantuvieron en niveles estables y habituales.[2286] Según el Japón, los Estados Unidos destacan que 1998 fue un año peor que 1997.[2287] Habida cuenta de que 1997 fue un año de niveles máximos, es obvio que los valores de 1998 tenían que ser inferiores a los de 1997. Teniendo en cuenta la insistencia de los Estados Unidos en que el Japón tome en consideración todo el período en su contexto (cosa que el Japón no deja de hacer), la USITC debió considerar, pero no lo hizo, los resultados de 1998 en relación con los de 1996, que representaban la mejor pauta respecto del período "previo al aumento". El Japón sostiene que, además, el criterio no consiste en determinar si algunos elementos de juicio tuvieron un deterioro en 1998, sino en determinar si los aumentos de la importación, en la totalidad del período, guardan o no correlación con un deterioro de los resultados de la rama de producción. La comparación entre dos años determinados es incompleta. En la totalidad del período, la desconexión se pone perfectamente en evidencia. En 1999 y 2000 los niveles de las importaciones no estuvieron sustancialmente por encima de los años anteriores. Una vez más, el argumento de los Estados Unidos no se refiere al volumen y la participación en el mercado de los productos importados, sino que se apoya totalmente en sus conclusiones viciadas respecto de los niveles de los precios de importación.[2288]

[2281] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 238; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 167.

[2282] Primera comunicación escrita de China, párrafo 378.

[2283] Primera comunicación escrita de China, párrafo 379.

[2284] Informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-8-11 y 13, y Anexo Común A de los reclamantes.

[2285] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

[2286] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 119.

[2287] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

[2288] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 120.

7.914 Nueva Zelandia alega igualmente que los Estados Unidos no hacen referencia alguna a los cambios de la participación de los productos importados en el mercado a lo largo de este período, y la única referencia al año 2001 -cuando, según los Estados Unidos, las importaciones de algunos años atrás seguían causando todavía la "contención de los precios"[2289]- omite muy oportunamente toda mención de la caída precipitada de los volúmenes de importación que se registró en ese momento. Según Nueva Zelandia, las importaciones tuvieron un descenso del 40 por ciento respecto de sus niveles del período intermedio de 2000 y de más del 30 por ciento sobre los niveles de 1996, año en que la rama de producción gozó, sin embargo, de un margen de explotación del 4,3 por ciento.[2290, 2291]

7.915 Los Estados Unidos señalan que hubo una coincidencia temporal demostrable entre los aumentos de las importaciones de CPLPAC y cualquier deterioro de la situación de la rama de producción. El expediente mostraba claramente que el incremento súbito de las importaciones registrado en 1998 tuvo una repercusión directa y negativa en la participación en el mercado, los precios y la rentabilidad de la rama de producción de CPLPAC en ese mismo año. Más concretamente, cuando los volúmenes de las importaciones aumentaron un 31,3 por ciento y los valores unitarios de las ventas de importación disminuyeron un 8,4 por ciento en 1998, la participación de la rama de producción en el total del mercado cayó 2,5 puntos porcentuales, el valor de sus ventas netas totales se redujo al 3,0 por ciento (a pesar de un aumento del 0,5 por ciento en el volumen global neto de las ventas), el precio unitario medio de sus ventas disminuyó un 3,2 por ciento, sus beneficios brutos agregados se redujeron un 19,8 por ciento, el nivel de sus ingresos totales de explotación cayó un 36,9 por ciento y el margen de sus ingresos de explotación se redujo 2,1 puntos porcentuales. Estas disminuciones se produjeron en un mercado cuya demanda creció un 3,2 por ciento. Habida cuenta de estas tendencias, resulta difícil comprender cómo podrían aducir ahora los reclamantes que no hubo deterioro de la situación general de la rama de producción que estuviera directamente relacionado con el incremento súbito de 1998.[2292]

7.916 Los Estados Unidos aducen además que el expediente mostraba que hubo también una correlación clara entre las tendencias de volumen y precios de las importaciones y el persistente deterioro de la situación de la rama de producción que tuvo lugar en 1999 y 2000. A pesar de que el volumen de las importaciones "se atenuó un tanto" en 1999 y 2000 respecto del nivel de su aumento súbito de 1998, en ambos años se mantuvo por encima de los niveles de 1996 y 1997, siendo el nivel de las importaciones un 13,7 por ciento más alto en 2000 que en 1996. Estos altos niveles de productos importados de 1999 y 2000 siguieron vendiéndose a precios considerablemente inferiores a los precios internos y que, en realidad, eran inferiores a sus niveles de 1996 y 1997. Debido a estas persistentes e importantes ventas a menor precio, las importaciones hicieron bajar los precios internos y contuvieron su subida tanto en 1999 como en 2000 y provocaron una permanente declinación de los valores unitarios netos de venta de la rama de producción, sus beneficios brutos, sus ingresos de explotación y el margen respectivo.[2293]

7.917 Los Estados Unidos afirmar además que existen dos vicios en la afirmación de que el expediente mostraba que la rama de producción no sufrió daños causados por las importaciones

[2289] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

[2290] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.127.

[2291] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.97.

[2292] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126.

[2293] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

entre 1996 y 2000, para la cual se invoca el crecimiento que durante ese período tuvieron tanto las ventas comerciales netas de la rama de producción como sus envíos y sus niveles de producción. Los Estados Unidos sostienen en primer lugar que, aunque puede ser cierto que las ventas, los envíos y los niveles de producción efectivamente aumentaron durante el período comprendido entre 1996 y 2000, el expediente indica que esos aumentos siguieron en lo esencial el crecimiento de la demanda de CPLPAC durante el mismo período. Más aún: el expediente indica que la rama de producción sólo pudo mantener los niveles de su producción, sus envíos y sus ventas entre 1999 y 2000 reduciendo enormemente los precios para responder a la extraordinaria baja de los precios de importación iniciada en 1998 y que prosiguió después. Como consecuencia de esta estrategia competitiva, los niveles de precios de la rama de producción y sus ingresos de explotación tuvieron una caída precipitada durante el período de 1996 a 2000. En consecuencia, la rama de producción se vio ante la alternativa forzosa de mantener su participación en el mercado a expensas de una baja de los precios y de los márgenes de beneficio, o sacrificar las ventas reduciendo la producción y clausurando establecimientos.[2294]

iv) Pertinencia del análisis sobre los productos similares respecto de CPLPAC

7.918 Corea señala que la USITC parece haber llegado a la conclusión de que hubo tendencias coincidentes entre los resultados de la rama de producción y el aumento de las importaciones y la baja de precios respecto de cada uno de los tipos de "CPLPAC", así como de la categoría global de CPLPAC. Sin embargo, a juicio de Corea el análisis de las tendencias de las importaciones, los precios y los resultados de la rama de producción respecto de cada uno de los productos de esa categoría no apoya esta conclusión de la USITC.[2295] Según Corea, en la segunda parte del período objeto de investigación las importaciones disminuyeron respecto de cada uno de los productos.[2296] Además, Corea sostiene que los Estados Unidos no podían mostrar una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño porque los Estados Unidos se refirieron a una "rama de producción" que en el caso de CPLPAC y de las tuberías soldadas en realidad consistía en varias ramas de producción.[2297]

7.919 Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no puede constatar un vicio en el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad únicamente porque lo haya en el análisis de la USITC sobre el producto similar y la rama de producción.[2298] En primer lugar[2299], el Órgano de Apelación ha declarado que el grupo especial que examina las constataciones de una autoridad sobre la relación de causalidad debe presumir la corrección de sus constataciones acerca del producto similar y la rama de

[2294] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 468.

[2295] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 109.

[2296] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 115.

[2297] Los Estados Unidos admiten, por ejemplo, que el aumento de la demanda de tuberías de gran diámetro "estabilizó" la demanda general de tubos soldados en los Estados Unidos (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 381). Sin embargo, si esas tendencias de la demanda, que se reconocía que eran diferentes en el caso de las tuberías de gran diámetro por los distintos usos finales, se hubieran considerado exclusivamente respecto de las tuberías de gran diámetro, podrían haberse obtenido resultados muy distintos en cuanto a sus efectos en la rama de producción que producía el producto "similar". Véase también el informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6).

[2298] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 152.

[2299] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153.

producción.[2300] En su informe *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación aclaró que examinaría los diversos aspectos de la decisión de la USITC en materia de salvaguardias (es decir, el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal) como si las decisiones de esa autoridad sobre las cuestiones anteriores hubieran sido correctas. Más concretamente, el Órgano de Apelación observó lo siguiente:

> "[A] pesar de las constataciones que hemos formulado anteriormente en la presente apelación [por ejemplo, al anular la definición de la rama de producción hecha por la USITC], hemos de *presumir* en nuestro examen, en primer lugar, que la definición de la rama de producción nacional de la USITC es correcta, *y*, en segundo lugar, que la USITC constató adecuadamente la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Partiendo de esos supuestos, hemos de examinar si la USITC estableció adecuadamente, de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la existencia de la "relación de causalidad" exigida entre las importaciones y la amenaza de daño grave."[2301]

7.920 Los Estados Unidos sostienen que, en consecuencia, aunque el Grupo Especial llegase a la conclusión de que las definiciones de la USITC sobre el producto similar y la rama de producción están viciadas, aún le sería preciso examinar si el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad fue o no adecuado conforme al Acuerdo; no podría declarar viciado el análisis basándose en que lo estaba el que la USITC realizó sobre el producto similar.

b) Productos fundidos con estaño

i) Coincidencia temporal

7.921 El Japón y el Brasil alegan que el único dictamen individual afirmativo que consideró que los productos fundidos con estaño eran un producto similar independiente no cumplió las normas del párrafo 2 b) del artículo 4. Más concretamente, el dictamen de la Sra. Miller no indicó una relación causal suficiente entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Aunque señaló el leve aumento de las pérdidas de explotación en 1999, cuando las importaciones habían aumentado alrededor de 4,9 puntos porcentuales en su participación en el mercado, la Sra. Miller desconoció el hecho de que esas pérdidas de explotación persistieron en 2000 a pesar de que la participación de los productos importados en el mercado disminuyó 2,2 puntos porcentuales. Además, según el Japón y el Brasil, la Sra. Miller desconoció el hecho de que las pérdidas de explotación aumentaron en 2001 a pesar de mantenerse estable la participación de los productos importados en el mercado. A juicio del Japón y el Brasil, estas tendencias, tomadas en conjunto, no determinan ninguna correlación temporal entre el aumento de las importaciones y la supuesta situación de daño de la rama de producción, por lo que no determinan la existencia de ninguna relación de causalidad.[2302]

7.922 Noruega alega que, aunque el Presidente hubiera basado su determinación en los votos de la Sra. Miller, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney y no sólo en el voto de la primera[2303], como han alegado

---

[2300] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 172.

[2301] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 172.

[2302] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 260; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 295.

[2303] Véanse los párrafos 7.1183 y siguientes para los detalles relativos a este debate.

los Estados Unidos, los otros miembros de la Comisión no hicieron análisis concluyentes de clase alguna respecto de los productos fundidos con estaño como producto separado; simplemente no trataron la cuestión.[2304] Noruega sostiene que con las diferentes tendencias que presenta el aumento según se consideren los productos fundidos con estaño por separado o como parte del grupo de CPLPAC, esto de ningún modo puede cumplir el requisito de "un análisis concluyente de por qué sigue existiendo la relación de causalidad", ya sea en 1999 o después.[2305]

7.923 Los Estados Unidos responden alegando que el expediente mostraba una correlación directa entre los cambios del volumen de importación y los cambios de los márgenes de explotación de la rama de producción entre 1998 y 2000. Por ejemplo, en 1998, cuando la participación de los productos importados en el mercado aumentó 2,8 puntos porcentuales, el margen de ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó 2,4 puntos porcentuales. De modo similar, en 1999, cuando el volumen de importación tuvo un aumento espectacular (del 45 por ciento en niveles absolutos y 4,9 puntos porcentuales en términos de participación en el mercado), el porcentaje de pérdida de explotación de la rama de producción casi se duplicó, pasando del -3,7 por ciento en 1998 al -6,9 por ciento en 1999. En 2000, en cambio, cuando los volúmenes de importación y la participación en el mercado se atenuaron un tanto respecto del año anterior (disminuyendo la participación de los productos importados en el mercado a un porcentaje todavía alto del 15,5 por ciento), esa mejora relativamente pequeña registrada en los volúmenes de importación mitigó la presión sobre los ingresos de explotación de la rama de producción permitiendo que sus márgenes mejoraran levemente, pasando del -6,9 por ciento de 1999 al -6,1 por ciento.[2306]

7.924 Corea y China observan que tres de los miembros de la Comisión constataron lo siguiente: "La rama de producción nacional sufrió daño grave antes del aumento súbito de las importaciones de 1999 y continúa sufriendo ese daño tras la disminución de las importaciones."[2307] Corea y China alegan, sobre la base de las conclusiones de esos tres miembros de la USITC, que al no existir coincidencia entre las importaciones y el daño había grandes dudas sobre la existencia de una relación de causalidad.[2308]

7.925 Corea sostiene que, en última instancia, los Estados Unidos sólo pueden señalar el dictamen de la única integrante de la Comisión que determinó tendencias coincidentes entre las importaciones y el menoscabo grave de la rama de producción estadounidense. Según Corea, la evaluación de esa única integrante de la Comisión no está corroborada por las pruebas.[2309] China señala que la Sra. Miller, en su dictamen separado, también reconoció que "la rama de producción no tuvo rentabilidad antes del período ni durante él". Sin embargo, indicó que las importaciones "... son una causa sustancial de daño grave " porque la rama de producción " sufrió un grave cambio desfavorable

[2304] Por esta razón, Noruega no estudia detalladamente sus análisis, simplemente porque no son pertinentes, contrariamente a lo que sostienen los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita (párrafo 541).

[2305] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 137.

[2306] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 546.

[2307] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 117; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 152; Primera comunicación escrita de China, párrafo 525.

[2308] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 117; Primera comunicación escrita de China, párrafo 525.

[2309] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 153.

en 1999 con el aumento súbito de las importaciones". Sin embargo, China cree que, aunque el aumento de las importaciones puede explicar en parte la situación de 1999, la Sra. Miller no explicó por qué se manifestaba ya la relación causal antes de ese año. En efecto, según China, la rama de producción ya sufría daño en 1996 y 1997, cuando se registraron pérdidas de explotación. De este modo, a juicio de China, no se presentó, como era preciso, un análisis muy concluyente de por qué seguía existiendo una relación de causalidad, ya que no había coincidencia temporal entre el daño y el aumento de las importaciones.[2310]

7.926 En respuesta, los Estados Unidos aducen que la Sra. Miller llevó a cabo un examen completo y objetivo de las tendencias de las importaciones y los factores de daño de la rama de producción y llegó razonablemente a la conclusión de que había una clara correlación entre el aumento del volumen de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción. En particular, aducen los Estados Unidos, constató razonablemente que, si bien el volumen de las importaciones había aumentado en general, las importaciones registraron un incremento súbito en 1999, cuando aumentaron un 45,0 por ciento con respecto al año anterior. También constató correctamente que las importaciones experimentaron la mayor ampliación de su participación en el mercado en 1999, cuando ésta creció 4,9 puntos porcentuales, pasando del 12,8 por ciento en 1998 al 17,7 por ciento en 1999. Constató también que, si bien la rama de producción no tuvo rentabilidad antes de 1999, sus ingresos de explotación sufrieron un grave cambio desfavorable en 1999, cuando las importaciones inundaron el mercado. En 1999, el margen de los ingresos de explotación de la rama de producción cayó 3,2 puntos porcentuales con respecto a su nivel de 1998, pasando a ser del -6,9 por ciento. Constató además que el crecimiento de las importaciones, y particularmente el incremento súbito de 1999, había ejercido una presión a la baja sobre el precio de las mercancías nacionales, al mismo tiempo que los precios de las importaciones descendían a lo largo de todo el período pero a un ritmo más rápido que los precios internos. Los precios internos descendieron a lo largo de este período y alcanzaron sus niveles más bajos en 1999, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones.[2311]

7.927 Los Estados Unidos añaden que la Sra. Miller constató razonablemente que había una intensa competencia en materia de precios entre las importaciones y las mercancías nacionales en las negociaciones de contratos llevadas a cabo durante el período objeto de investigación. Estos hechos indicaban que las tendencias a la baja de la rama de producción en 1999 se debieron directamente al incremento súbito de las importaciones que tuvo lugar ese año. Aunque los volúmenes de las importaciones se atenuaron un tanto en 2000 y el período intermedio de 2001, siguieron ejerciendo una considerable presión en la fijación de los precios en el mercado a causa de la intensa competencia de precios en las negociaciones de los contratos anuales. Como consecuencia, la situación de la rama de producción siguió deteriorándose durante el último año y medio del período, manteniéndose el margen de explotación de la rama de producción en el -6,1 por ciento en 2000 y descendiendo al -7,4 por ciento en el período intermedio de 2001. En suma, la Sra. Miller estableció que existía una correlación auténtica y sustancial entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción durante la segunda mitad del período objeto de investigación.[2312]

7.928 En respuesta a los argumentos de China, los Estados Unidos aducen que, como ha indicado el Órgano de Apelación, en los procedimientos en materia de salvaguardias la consideración pertinente se refiere a si las importaciones han contribuido o no en forma auténtica y sustancial a un menoscabo

[2310] Primera comunicación escrita de China, párrafo 526.

[2311] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 544.

[2312] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 545.

general significativo de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. La autoridad investigadora no está obligada a evaluar si los problemas de una rama de producción fueron causados en primer término por las importaciones o ya se encontraba debilitada antes de que el volumen de importación aumentara durante el período. Ciertamente, la circunstancia de que una rama de producción ya esté en situación debilitada no significa que los productos importados no puedan entrar en el mercado en tales volúmenes que causen un daño grave a esa rama de producción ya debilitada. Por el contrario, es precisamente en esa situación, es decir, cuando una rama de producción es vulnerable a la competencia de las importaciones porque ya se encuentra en situación desfavorable, cuando las medidas correctivas de salvaguardia resultan especialmente apropiadas.[2313]

7.929 Frente a estas respuestas, China dice que su argumento de que la rama de producción ya estaba vulnerada antes del aumento de las importaciones destaca la falta de coincidencia entre las importaciones y los resultados negativos de la rama de producción. China alega que la falta de correlación resulta más evidente si se considera la disminución de las importaciones hacia el final del período investigado y se observa que la rama de producción no se recupera del daño a pesar de no estar presente la causa "sustancial" de daño. China sostiene que, por lo tanto, deben existir claramente otros factores responsables del daño sufrido por la rama de producción.[2314]

ii) Pertinencia de la relación entre los precios relativos de los productos importados y los nacionales

7.930 Las Comunidades Europeas y Noruega alegan que el análisis de la Sra. Miller parte de la premisa de que existía una intensa competencia de precios entre los productos importados y los nacionales. Sin embargo, según las Comunidades Europeas y Noruega, los datos de la USITC no indican que los productos importados se vendieran a precio inferior al de los nacionales. Por el contrario, demuestran que los precios de los productos importados eran sistemáticamente superiores a los precios de los productos nacionales.[2315] Noruega argumenta que no existe prueba alguna de ventas a precio inferior, que sería indispensable para demostrar que el aumento de las importaciones impulsó los precios a la baja.[2316] Las Comunidades Europeas observan que la Sra. Miller dice que los datos sobre los precios indican "ciertas ventas a precio inferior" de productos importados en los datos específicos recogidos por la USITC. Aunque existen algunas ventas a precio inferior, ninguna de ellas tuvo lugar en 1999, que es el período en que supuestamente sufría daño la rama de producción nacional.[2317]

7.931 Los Estados Unidos responden alegando que los reclamantes consideran erróneamente que la presión sobre los precios impulsándolos a la baja sólo puede aplicarse mediante las ventas a menor precio. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, la baja de los precios puede ocurrir cuando un productor que antes vendía su producto a mayor precio en un mercado opta por reducirlo considerablemente para aumentar su participación en él. En esa situación, en la medida en que existe

[2313] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 552.

[2314] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 276.

[2315] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 483; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 333-335.

[2316] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 334.

[2317] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 482.

un sobreprecio que los compradores pagan por la mercancía del productor, la decisión de éste de vender su producto por un precio inferior ejercerá una presión a la baja en los productos que pueden sustituirlo en ese mercado. En consecuencia, aunque pueda ser exacto que las importaciones de acero fundido con estaño no se efectuaron habitualmente a precio inferior al de los productos de fabricación nacional durante el período, ese hecho no excluye una constatación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño de mayor precio provocaron una baja de los precios en el mercado en 1999, 2000 y 2001, a medida que se vendieron a precios cada vez menores.[2318]

7.932 Según los Estados Unidos, el expediente indica que el aumento súbito de los productos importados en el mercado en 1999 efectivamente provocó ese impulso a la baja en los precios internos. Los precios unitarios medios anuales del acero fundido con estaño nacional y el importado se mantuvieron relativamente estables a lo largo del período comprendido entre 1996 y 1998. En particular, el valor unitario medio neto del acero fundido con estaño nacional en las ventas comerciales osciló entre 610 y 616 dólares EE.UU. por tonelada durante este período, mientras que en el caso del producto importado osciló entre 657 y 669 dólares por tonelada.[2319] Pero cuando, en 1999, se produjo el aumento súbito de las importaciones de acero fundido con estaño, el valor unitario medio de los productos nacionales e importados disminuyó considerablemente respecto de sus niveles registrados entre 1996 y 1998, reduciéndose 73 dólares por tonelada en el caso de las importaciones para pasar a 596 dólares en 1999 y, en el caso de los productos nacionales, reduciéndose 26 dólares por tonelada para pasar a 584 dólares en 1999. En 2000, a pesar de que las importaciones se atenuaron un tanto, aunque se mantuvieron en niveles elevados, el valor unitario medio permaneció en niveles bajos tanto para los productos nacionales como para los importados. Por último, en el período intermedio de 2001 el valor unitario medio de los productos importados y nacionales aumentó algo (después de la imposición de derechos antidumping sobre productos japoneses) pero se mantuvo en niveles sustancialmente inferiores a los precios alcanzados en 1998, antes del aumento súbito de las importaciones. Sin embargo, durante todo este período, mientras bajaban los precios de los productos importados, lo mismo ocurría con los precios internos, provocando un agravamiento importante del nivel de las pérdidas de explotación de la rama de producción.[2320]

7.933 Las Comunidades Europeas señalan, frente a estas respuestas, que en el informe de la USITC no hay elemento alguno que explique de qué modo causó daño a la rama de producción nacional un aumento de las importaciones cuando no se efectuaban a precio inferior al del producto nacional. Como la explicación fundamentada y suficiente tiene que encontrarse en el informe de la USITC, y los Estados Unidos no han citado ninguna explicación de esas características, debe llegarse a la conclusión de que la USITC no facilita tal explicación fundamentada y suficiente exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[2321]

c) Barras laminadas en caliente

7.934 Las Comunidades Europeas y China alegan que no existe ninguna coincidencia clara de las tendencias entre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente y el deterioro de la

[2318] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 547.

[2319] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 548.

[2320] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 549; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 139.

[2321] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 384.

situación de la rama de producción nacional.[2322] Las Comunidades Europeas sostienen que las importaciones de este producto aumentaron en 1997 y 1998. Sin embargo, la rama de producción nacional obtuvo beneficios satisfactorios en ambos años. En 1999, cuando las importaciones se redujeron, los beneficios de la rama de producción nacional también comenzaron a disminuir. Según las Comunidades Europeas, esa evolución no es coherente con la idea de que las importaciones fueran la causa de la disminución de los beneficios. Las Comunidades Europeas observan que, aunque las importaciones aumentaron entre 1999 y 2000, su incremento fue considerablemente inferior al registrado entre 1997 y 1998. Además, los precios del producto nacional tuvieron una enorme caída en 1999, cuando las importaciones estaban disminuyendo, y se mantuvieron firmes en 2000 cuando las importaciones aumentaban. Por último, según las Comunidades Europeas, los productores estadounidenses tuvieron mayores pérdidas de explotación en los seis meses del período intermedio de 2001 que en cualquier año completo examinado, a pesar de que las importaciones tuvieron una gran caída. Las Comunidades Europeas sostienen que, de este modo, no existe ninguna coincidencia clara de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Como ya se ha señalado, la falta de coincidencia exige una explicación "muy concluyente".[2323]

7.935 En vista de la falta de coincidencia, China alega también que resulta indispensable "un análisis muy concluyente de por qué sigue existiendo la relación de causalidad", y considera que la USITC no presentó tal análisis.[2324] A este respecto, China señala que la USITC, en su informe, explicó detenidamente la "estrategia" a que recurrieron los productores nacionales para competir con los productos importados. China estima que esa explicación no es convincente. Por ejemplo, la USITC afirma que en 1996, 1997 y 1998 la rama de producción estadounidense mantuvo sus precios y de ese modo perdió participación en el mercado frente a los productos importados, al venderse éstos a menor precio que los nacionales. China alega que, si tal cosa fuera exacta, significaría que el precio era un factor muy importante para los compradores. China pregunta cómo se explica, entonces, que en 1999, cuando los precios de los productos nacionales eran inferiores a los de importación, los productores nacionales no recuperasen participación en el mercado sino que siguieran perdiéndola. A juicio de China, la verdad es que la fijación de los precios no es un factor tan importante al fin y al cabo, y que si los productos importados ampliaron su participación en el mercado durante el período objeto de investigación, con independencia de los precios de los productos nacionales, no es posible que la importación haya tenido el papel que la USITC le atribuye. China llega a la conclusión de que la explicación dada por la USITC sobre la relación de causalidad es errónea, parcial y no concluyente.[2325]

7.936 Los Estados Unidos responden sosteniendo que los dos reclamantes que impugnan la constatación de la USITC sobre existencia de la relación de causalidad no tratan el análisis y las constataciones de la USITC. Los argumentos de esos reclamantes se limitan a la observación de que determinados niveles de importación no provocaron en la rama de producción nacional determinados niveles de ingresos de explotación. Pero la correlación entre la importación y los resultados de la rama de producción nacional no consiste simplemente en establecer que un nivel "X" de importaciones debe producir ingresos de explotación "Y". La importación afecta a los resultados

[2322] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 492; Primera comunicación escrita de China, párrafo 405.

[2323] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 493.

[2324] Primera comunicación escrita de China, párrafo 405.

[2325] Primera comunicación escrita de China, párrafo 406.

financieros de la rama de producción nacional a través de sus efectos sobre factores tales como la producción y los precios. En el análisis de la USITC se reconoció este hecho. En lugar de las comparaciones simplistas que proponen China y las Comunidades Europeas, la USITC presentó una explicación de la correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave que es más compleja y, por consiguiente, más completa. Explicó de qué modo las importaciones, y las reacciones competitivas de la rama de producción nacional, afectaban a factores que influyen decisivamente en el nivel de los ingresos de explotación: los ingresos por ventas y los precios.[2326]

7.937 Con respecto al argumento de que los datos no indican la existencia de ninguna correlación entre las ventas de productos importados a menor precio que los nacionales y la participación de la rama de producción nacional en el mercado, los Estados Unidos afirman que el argumento es erróneo. Tal como constató la USITC, los productos importados de que se trata obtuvieron sus mayores aumentos de participación en el mercado en aquellas partes del período investigado en que los productos importados se vendían sistemáticamente a precio menor.[2327] Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que los argumentos de China y las Comunidades Europeas no obstan a la conclusión de la USITC de que hubo relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente.[2328]

7.938 Frente a estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que no corresponde a los Estados Unidos presentar una explicación *a posteriori*. La explicación debió figurar en el informe de la USITC, y no se encuentra allí. Por lo tanto, la USITC no ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de su supuesta determinación de una relación de causalidad auténtica y sustancial.[2329]

d) Barras acabadas en frío

7.939 Las Comunidades Europeas sostienen que es manifiestamente obvio que la comparación de las tendencias de la importación con los resultados financieros, calificada por la USITC como "el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción", muestra que no hay correlación alguna entre las tendencias que pudiera indicar la presencia de una relación de causalidad. Según las Comunidades Europeas, existe una correlación negativa. Los beneficios aumentaron mientras aumentaban las exportaciones, y disminuyeron cuando las importaciones disminuían.[2330] Las Comunidades Europeas observan que en 2000, cuando las importaciones estaban en su nivel máximo, la rama de producción nacional mejoró sus resultados (los ingresos de explotación aumentaron considerablemente), mientras que en 1999, cuando las importaciones alcanzaban su nivel más bajo desde 1996, los resultados de la rama de producción nacional fueron los peores de todo el período objeto de investigación. También en 1997 hubo un aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas reiteran que, cuando no coinciden las tendencias, el Miembro que impone una medida de salvaguardia debe dar una explicación muy concluyente de la existencia de una relación de causalidad.[2331] A juicio de las Comunidades Europeas, tampoco en este caso hay una explicación muy

[2326] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 575.

[2327] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 576.

[2328] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 577.

[2329] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 392.

[2330] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 507.

[2331] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 507.

concluyente que determine la existencia de la relación de causalidad. La comparación de las tendencias de la demanda y los resultados financieros de la rama de producción sugiere una vinculación más estrecha entre la demanda y los beneficios que la de estos últimos con las importaciones.[2332]

7.940 Los Estados Unidos responden sosteniendo que el argumento según el cual el expediente no indica que el aumento de volumen de las importaciones haya coincidido en el tiempo con la declinación de los resultados financieros de la rama de producción desconoce la explicación dada por la USITC sobre la frecuencia de las operaciones mediante contrato entre los productores de barras acabadas en frío, que explicó por qué los efectos de una política de precios agresiva en las importaciones no se hicieron sentir de inmediato en el mercado. Además, los Estados Unidos sostienen que el análisis de las Comunidades Europeas está basado en un criterio mecánico de división en años. En cambio, el examen de los dos últimos años del período investigado demuestra que, cuando el volumen de las importaciones aumentó agudamente, los resultados financieros de la rama de producción nacional tuvieron un fuerte deterioro: exactamente el tipo de correlación temporal cuya ausencia afirman las Comunidades Europeas.[2333]

7.941 Las Comunidades Europeas señalan ante estas respuestas que los Estados Unidos utilizan la constatación de la USITC según la cual un 40 por ciento del mercado de las barras acabadas en frío estaba basado en contratos de entre seis meses y un año para explicar el desfase temporal entre el aumento de las importaciones de 1998 y los resultados desfavorables de la rama de producción en 1999. Sin embargo, las Comunidades Europeas observan que, cuando a su vez alegaron que la evolución de los resultados financieros en 1999 y 2000 (cuando mejoraron mientras aumentaba la demanda y aumentaban las importaciones) se debían a cambios de la demanda, y que la USITC debió haberse cerciorado de no atribuir a las importaciones los efectos perjudiciales de tales cambios, los Estados Unidos hicieron hincapié en la constatación de la USITC de que los resultados desfavorables de 1999 "... se debieron en gran medida a disminuciones de la demanda ocurridas ese año ...".[2334] La USITC no consideró, pues, como han alegado los Estados Unidos, que los resultados desfavorables de 1999 fueran causados por las importaciones. Consideró que esos resultados se debieron a disminuciones de la demanda. Por lo tanto, la USITC no hizo hincapié en absoluto en el efecto de desfase temporal.[2335] Por consiguiente, según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos no pueden idear *a posteriori* la explicación del factor de desfase temporal. Esto significa que no existe explicación fundamentada y adecuada, y en realidad no existe un análisis muy concluyente, de cómo

[2332] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 508.

[2333] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 590.

[2334] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 596; e informe de la USITC, volumen I, página 107.

[2335] Las Comunidades Europeas señalan que la frase citada por los Estados Unidos respecto de las compras de largo plazo no apoya su conclusión de que esto explica el desfase entre el aumento de las importaciones y los resultados financieros desfavorables. El texto anterior dice así: "El mercado no tuvo una reacción inmediata a las reducciones de precios causadas por la importación. En realidad, en 1999 no aumentó el volumen absoluto de las importaciones ni su participación en el mercado. La falta de reacción inmediata del mercado puede corresponder a abundantes ventas mediante contrato [...]". Informe de la USITC, volumen I, página 106 (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 586).

pudo el aumento de las importaciones causar un daño grave si se había producido a la vez que los resultados financieros mejoraban.[2336]

7.942 Con respecto al argumento de que "la comparación de las tendencias de la demanda y los resultados financieros de la rama de producción sugiere una vinculación más estrecha entre la demanda y los beneficios que la de estos últimos con las importaciones", los Estados Unidos sostienen que el argumento es erróneo. Por ejemplo, la demanda aumentó entre 1997 y 1998, pero los beneficios disminuyeron. La enorme caída de los beneficios entre 1998 y 1999, del 82,3 por ciento, no siguió la disminución mucho más reducida de la demanda en esos años, del 3,6 por ciento. Del mismo modo, entre 1998 y 2000, cuando la demanda sólo se redujo el 1,7 por ciento, los ingresos de explotación tuvieron una caída muy considerable del 58,5 por ciento. Las comparaciones simplistas e incorrectas de diversos indicadores que efectúan las Comunidades Europeas, de un año con otro, que desconocen las condiciones de competencia que explican el retraso con que pueden manifestarse determinados efectos de las importaciones, de ningún modo demuestran que el análisis mucho más detallado y completo de la USITC haya sido defectuoso o carente de objetividad.[2337]

e) Barras de refuerzo

7.943 China alega que no existe coincidencia entre el aumento de las importaciones de barras de refuerzo y la declinación de los respectivos factores de daño.[2338] En efecto: según China, las importaciones presentaron principalmente aumentos en 1997, 1998 y 1999, y sin embargo en esos tres años la rama de producción tuvo ingresos de explotación positivos.[2339] China alega que, además, en 1996, antes del aumento súbito de las importaciones, la rama de producción tuvo una pérdida de explotación de 76.000 dólares EE.UU.; y en 2000, cuando las importaciones habían disminuido 162.779 toneladas cortas, la rama de producción tuvo una pérdida de explotación de 24.869.000 dólares. Además, los precios sólo comenzaron a bajar en el último trimestre de 1998 y su descenso se interrumpió a mediados de 1999. Esto significa que los precios sólo habían disminuido durante nueve meses en un período de tres años de aumento de las importaciones.[2340] China alega que la rama de producción no sólo obtuvo beneficios muy importantes mientras las importaciones estaban aumentando y los precios caían, sino que sufrió pérdidas ya antes de que comenzaran a aumentar las importaciones. Teniendo en cuenta la difícil situación de la rama de producción antes de la baja de los precios, y que logró sus mejores resultados financieros del período objeto de investigación cuando las importaciones estaban en aumento, es evidente que no existe coincidencia entre el aumento de las importaciones y la supuesta acentuación de los factores de daño pertinentes.[2341]

7.944 Las Comunidades Europeas y China alegan, además, que ante la falta de coincidencia entre la evolución de las importaciones y los factores de daño la USITC estaba obligada a presentar un análisis concluyente de por qué seguía existiendo la relación de causalidad. Como la USITC no evaluó correctamente la complejidad y la función de todos los factores pertinentes, China considera

[2336] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 396.

[2337] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 591.

[2338] Primera comunicación escrita de China, párrafo 433.

[2339] Primera comunicación escrita de China, párrafo 434.

[2340] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 240.

[2341] Primera comunicación escrita de China, párrafo 435.

que no se ha presentado tal análisis.[2342] Según China, en el informe de la USITC no existe un "análisis muy concluyente". China sostiene que esta omisión no puede subsanarse por las extensas interpretaciones, a menudo especulativas, de los Estados Unidos en sus comunicaciones.[2343]

7.945 Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos construyen una argumentación según la cual la rama de producción nacional redujo los precios para recuperar su participación en el mercado. Aunque esto fuera exacto (y no corresponde a los ingresos de explotación de 1998 ni 1999, que fueron los primeros años de aumento de las importaciones), en el informe de la USITC no está analizado.[2344] Las Comunidades Europeas también alegan que, aunque la USITC señala una baja de precios en 1999 y 2000, las pérdidas de explotación sólo comenzaron a manifestarse en 2000.[2345] China alega también que no está de acuerdo con la conclusión de la USITC de que la rama de producción sufría daño porque las importaciones impulsan los precios a la baja. Según la USITC, esa baja impedía que la rama de producción se beneficiara de las reducciones de costos en determinados períodos del lapso investigado y, al mismo tiempo, le impedía recuperarse de los mayores costos de otros períodos.[2346]

7.946 Los Estados Unidos responden indicando que, como explicó la USITC, una vez que se produjo el aumento súbito de las importaciones en 1998, la pérdida de participación en el mercado sufrida por la rama de producción nacional fue inmediata. Después redujo sus precios procurando atenuar nuevas pérdidas de participación en el mercado. En consecuencia, el deterioro de los resultados financieros de la rama de producción fue más gradual que sus pérdidas de participación en el mercado. El examen de la rama de producción en los dos últimos años completos del período objeto de investigación -de 1998 a 2000- demuestra que las importaciones aumentaron un 35,8 por ciento y los ingresos de explotación de la rama de producción nacional pasaron de un beneficio de 88,2 millones de dólares EE.UU. a una pérdida de 24,7 millones de dólares. Según los Estados Unidos, se trata precisamente del tipo de correlación temporal que se pretende que falta.[2347]

7.947 China alega que los Estados Unidos no han rebatido el argumento de China de que las tendencias del aumento de las importaciones y del deterioro de la rama de producción nacional no son coincidentes.[2348] China argumenta que las tendencias coincidentes deben constatarse sobre la base de la evolución de los factores de daño durante todo el período objeto de investigación. Sostiene que lo que hicieron los Estados Unidos es escoger un lapso breve dentro de ese período. China sostiene que

---

[2342] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 518; Primera comunicación escrita de China, párrafo 436.

[2343] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

[2344] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603, que no contiene referencia alguna a la sección expositiva del informe de la USITC. Véase el informe de la USITC, volumen I, página 114, donde la USITC analiza los resultados de la rama de producción en 2000 sin sugerir que hubiera reducido precios para obtener participación en el mercado.

[2345] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 518.

[2346] Primera comunicación escrita de China, párrafos 432-433.

[2347] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603.

[2348] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 238.

esta elección arbitraria de un lapso menor dentro del período investigado no puede ser una base razonablemente aceptable para el examen de la correlación de tendencias.[2349]

7.948 También ante estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que ni la USITC ni los Estados Unidos explican satisfactoriamente cómo es posible que, tras haber aumentado las importaciones año tras año desde 1996 hasta 1999, logrando una participación cada vez mayor en el mercado, y de haber aumentado también los ingresos de explotación de la rama de producción nacional todos los años del mismo período, la rama de producción nacional cayera a pérdidas considerables en 2000, cuando las importaciones comenzaron a disminuir y la participación de la rama de producción nacional en el mercado aumentaba.[2350]

7.949 Cuando no existe una correlación directa, el Órgano de Apelación ha exigido un "análisis muy concluyente". Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no existe tal análisis. Los Estados Unidos construyen una argumentación según la cual la rama de producción nacional redujo los precios para recuperar su participación en el mercado. Aunque esto fuera exacto (y no corresponde a los ingresos de explotación de 1998 ni 1999, que fueron los primeros años de aumento de las importaciones), en el informe de la USITC no está analizado.[2351]

7.950 China sostiene que, como la argumentación de los Estados Unidos es infundada y los datos muestran claramente la falta de coincidencia entre la evolución de las importaciones y los factores de daño, la USITC tenía la obligación de presentar un análisis concluyente de por qué seguía existiendo la relación de causalidad.[2352] Sin embargo, según China, en el informe de la USITC no existe un "análisis muy concluyente". China sostiene que esta omisión no puede subsanarse por las extensas interpretaciones, a menudo especulativas, de los Estados Unidos en sus comunicaciones.[2353]

f) ABJH

7.951 Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos no han hecho una determinación fundamentada y razonada de la existencia de una relación de causalidad.[2354] En particular, las Comunidades Europeas alegan que, aunque el grupo de productos se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, la mayoría de los productos se fabrican conforme a normas específicas y, una vez alcanzada esa conformidad, el precio pasa a ser el principal factor en la competencia. Las constataciones de la USITC sobre la competencia en los precios, por lo tanto, son decisivas. Esas constataciones, sin embargo, son gravemente defectuosas.[2355]

[2349] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 239.

[2350] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 404.

[2351] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603, que no contiene referencia alguna a la sección expositiva del informe de la USITC. Véase el informe de la USITC, volumen I, página 114, donde la USITC analiza los resultados de la rama de producción en 2000 sin sugerir que hubiera reducido precios para obtener participación en el mercado.

[2352] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 242-243.

[2353] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

[2354] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 552.

[2355] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 542.

7.952 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la USITC no se basó exclusivamente en los datos sobre los precios para sus conclusiones sobre la relación de causalidad, como aducen equivocadamente las Comunidades Europeas. La USITC, por el contrario, explicó que mientras se intensificaba la penetración de las importaciones hubo una gran diversidad de factores de los resultados de la rama de producción nacional que sufrieron deterioro. Las constataciones de la USITC sobre la declinación de numerosos resultados en la rama de producción de ABJH se basaron en datos de cuestionarios que abarcaban la totalidad de la rama de producción y cuya representatividad no controvierte ninguno de los reclamantes.[2356]

7.953 Los Estados Unidos alegan, además, que las pruebas del expediente mostraban la existencia de una correlación clara y directa entre el aumento de las importaciones de ABJH y el deterioro de la situación general de la respectiva rama de producción durante el período objeto de investigación. Durante los tres últimos años completos del período, de 1998 a 2000, las importaciones aumentaron en términos absolutos un 28,4 por ciento y acrecentaron su participación en el mercado 11,1 puntos porcentuales, llegando al 45,6 por ciento.[2357] En el mismo período, la rama de producción sufrió disminuciones importantes y sistemáticas en sus envíos en los Estados Unidos, el valor de las ventas comerciales, los niveles de empleo y los niveles de rentabilidad. Por ejemplo, en 1998 -momento central del período objeto de investigación- el volumen de las importaciones aumentó en términos absolutos un 11,2 por ciento respecto de su nivel de 1997; la relación entre las importaciones y la producción nacional aumentó 7,6 puntos porcentuales; y la participación de los productos importados en el mercado aumentó 2,6 puntos porcentuales.[2358] En ese mismo año la situación de la rama de producción empeoró. En 1999 se produjo una correlación similar entre los aumentos de la importación y el deterioro de la situación de la rama de producción. Ese año los volúmenes de importación volvieron a aumentar en su proporción con la producción nacional 7,7 puntos porcentuales respecto de sus niveles de 1998 y su participación en el mercado total de ABJH aumentó 2,2 puntos porcentuales sobre el nivel de 1998.[2359] Al mismo tiempo, la situación de la rama de producción siguió empeorando. Por último, en 2000 -el último año completo del período- los volúmenes de importación aumentaron en términos absolutos incrementándose un 15,3 por ciento más sobre sus niveles de 1999, la proporción con la producción nacional aumentó 6,7 puntos porcentuales, y aumentó su participación en el mercado total de ABJH otros 4,0 puntos porcentuales sobre sus niveles de 1999.[2360] Ese año la situación de la rama de producción volvió a empeorar.[2361]

[2356] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 649.

[2357] Informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-6.

[2358] Informe de la USITC, cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 47,7 por ciento en 1997 al 55,3 por ciento en 1998, mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 32,9 por ciento en 1997 al 35,5 por ciento en 1998.

[2359] Informe de la USITC,cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 55,3 por ciento en 1998 al 63,0 por ciento en 1999 mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 35,5 por ciento en 1998 al 37,7 por ciento en 1999.

[2360] Informe de la USITC, cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6 y cuadro C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 63,0 por ciento en 1999 al 69,7 por ciento en 2000 mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 37,7 por ciento en 1999 al 41,7 por ciento en 2000.

g) Barras de acero inoxidable

7.954 Las Comunidades Europeas alegan que no existió coincidencia de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2362] En particular, las Comunidades Europeas afirman que la USITC consideró evidentemente que fue el aumento de las importaciones registrado en 2000 el que cumplió la norma referente al aumento de las importaciones que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, la propia USITC reconoció que durante 2000 el nivel de las importaciones tuvo oscilaciones. Una ojeada a los datos permite apreciar que las importaciones diminuyeron respecto de sus niveles de 1997 tanto en 1998 como en 1999. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, es precisamente en ese período, mientras disminuían las importaciones, cuando la rama de producción nacional tuvo sus peores resultados.[2363] En particular, las importaciones disminuyeron de 1997 a 1999, cuando la rama de producción nacional sufrió al parecer sus peores resultados, para aumentar después en 2000, cuando la rama de producción nacional recuperó rentabilidad, antes de caer en el período intermedio de 2001, para entrar una vez más en pérdida.[2364] Las Comunidades Europeas alegan que, al no coincidir las tendencias del aumento de las importaciones y el daño grave sufrido supuestamente por la rama de producción nacional, la autoridad competente debía presentar argumentos muy concluyentes para demostrar que el aumento de las importaciones causaba efectivamente el presunto daño grave. Según las Comunidades Europeas, la USITC no presentó tales datos.[2365] Además, las Comunidades Europeas alegan que la USITC no presentó una explicación fundamentada y suficiente de ninguna relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y un daño grave sufrido por la rama de producción nacional.[2366]

7.955 Los Estados Unidos responden sosteniendo que el argumento de las Comunidades Europeas se basa en una interpretación engañosa del expediente. Como puede verse en la decisión de la USITC, era exacto que el volumen de las importaciones, en términos absolutos, "osciló un tanto (descendiendo levemente en 1998 y 1999)", como afirman las Comunidades Europeas. Pero el expediente también indicaba que el consumo aparente de barras de acero inoxidable en los Estados Unidos tuvo oscilaciones durante el período, más importantes que las de las importaciones. Debido a ello, aunque el volumen de las importaciones, en un nivel absoluto, puede haber oscilado "un tanto" entre 1997 y 1999, la participación de sus productos en el mercado aumentó en forma persistente y considerable durante todo el período objeto de investigación, del mismo modo que la relación entre los productos importados y los nacionales. Además, el expediente indicaba que, mientras los productos importados acrecentaban así su participación en el mercado, también seguían vendiéndose a menor precio que los nacionales, con diferencias considerables durante todo el período. Teniendo en cuenta estas pruebas no controvertidas que figuraban en el expediente, los Estados Unidos sostienen que nada tiene de sorprendente que la USITC constatase que los aumentos sustanciales de la participación de los productos importados en el mercado, acompañada por importantes ventas a precio inferior, tenían efectos de daño cada vez mayores en la rama de producción durante el período investigado. En lo esencial, los Estados Unidos argumentan que las Comunidades Europeas, al

---

[2361] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 39 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2362] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 562.

[2363] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 564.

[2364] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 564.

[2365] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 567.

[2366] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 562.

concentrar su atención en oscilaciones menores del volumen absoluto de las importaciones durante un lapso escogido dentro del período objeto de investigación, procuran simplemente distraer la atención del Grupo Especial de una perspectiva más amplia: la participación de los productos importados en el mercado aumentó sustancialmente durante el período objeto de investigación como consecuencia de las ventas a precio inferior y, durante ese período, entraron en caída libre la participación en el mercado, la producción, los envíos y la rentabilidad de la rama de producción.[2367]

7.956 Los Estados Unidos alegan que, además, el argumento de las Comunidades Europeas también tergiversa las constataciones de la USITC. La USITC no constató, como afirman las Comunidades Europeas, que las importaciones sólo causaron daño a la rama de producción en el año 2000. Es verdad que la USITC reconoció que las importaciones aumentaron súbitamente a sus niveles más altos del período objeto de investigación en 2000 y que causaron ese año un importante deterioro en la situación de la rama de producción; pero también constató expresamente que las importaciones habían acrecentado su participación en el mercado durante todo el período y que, a través del aumento de los volúmenes y las ventas a precio inferior, habían tenido efectos importantes y negativos en la situación en la rama de producción durante los años anteriores a 2000.[2368]

7.957 Los Estados Unidos alegan también que las Comunidades Europeas exageran la importancia del hecho de que la rama de producción hubiera logrado volver en 2000 a márgenes de ingresos de explotación rentables a pesar de que las importaciones tuvieron ese año su mayor aumento en el mercado. Este argumento contiene dos vicios. En primer lugar, aun sin tener en cuenta los niveles de rentabilidad de la rama de producción, la participación de ésta en el mercado alcanzó su nivel más bajo del período objeto de investigación en medio de ese aumento de las importaciones. En consecuencia, incluso al margen de las declinaciones del nivel de rentabilidad de la rama de producción, la situación de ésta sufrió ese año un efecto negativo importante causado por las importaciones.[2369] Los Estados Unidos sostienen, además, que el argumento de las Comunidades Europeas desconoce el hecho de que el margen de los ingresos de explotación de la rama de producción fue considerablemente inferior en 2000 a los de 1996, 1997 y 1998, los tres primeros años del período objeto de investigación. Aunque las cifras exactas son confidenciales, la USITC indicó expresamente que los márgenes de explotación de la rama de producción declinaron "en forma sistemática y significativa" durante el período objeto de investigación, observando que disminuyeron en 1997 y en 1998 y se convirtieron en pérdidas en 1999. Los márgenes de la rama de producción volvieron a significar beneficios en 2000, pero la USITC observó explícitamente que ese aumento fue sólo "leve" y que fue seguido en el período intermedio de 2001 por una caída al nivel más bajo del período. Aunque los datos exactos son confidenciales, el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción se mantuvo considerablemente por debajo del que alcanzó en 1996, 1997 y 1998. Por lo tanto, el expediente indica con toda claridad que la situación de daño de la rama de producción no mejoró en 2000, como sugieren las Comunidades Europeas; por el contrario, el expediente indica que la situación de la rama de producción siguió siendo desfavorable ante la competencia de las importaciones.[2370]

7.958 Las Comunidades Europeas reiteran, ante esta respuesta, que la constatación del aumento de las importaciones exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo podría efectuarse respecto del

[2367] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 667.

[2368] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 668.

[2369] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 669.

[2370] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 670.

año 2000. Pero la existencia de daño se determinó respecto de todo el período, y no estaba vinculada con el aumento de las importaciones ocurrido en 2000. Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos no hacen más que alegar que tenían fundamento para constatar que el daño sufrido antes del aumento de las importaciones había sido causado por ellas porque las importaciones acrecentaron su participación en el mercado.[2371] Sin embargo, las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia sólo se cumplen si han aumentado las importaciones, y no si ha aumentado su participación en el mercado. Las Comunidades Europeas plantean que la USITC no estaba encargada de constatar una relación de causalidad entre los cambios de la participación en el mercado y el daño grave, sino entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Teniendo presente lo anterior, las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han demostrado que hubiera correlación entre las tendencias de la importación y el daño grave, y no han presentado un análisis concluyente que supliera esa correlación.[2372]

h) Alambre de acero inoxidable

7.959 Las Comunidades Europeas alegan que el Sr. Koplan no trató la correlación de las tendencias aunque otros tres miembros de la Comisión habían constatado que, a pesar de persistentes ventas a precio inferior, no había correlación entre el precio de los productos importados y el de los nacionales. Las Comunidades Europeas señalan[2373] que las conclusiones del Presidente Koplan se contradicen directamente con la opinión de la mayoría. Lo que sigue es lo más pertinente a su conclusión de que el aumento de las importaciones causa una amenaza de daño grave:

> "[C]onstatamos que las importaciones de alambre de acero inoxidable no tuvieron un efecto negativo claro en el precio del alambre de acero inoxidable nacional durante el período objeto de investigación. Aunque el expediente indica que los productos importados se vendieron sistemáticamente a menor precio que los productos de alambre nacionales, también indica que la evolución de los precios del alambre de acero inoxidable nacional no tuvo una correlación clara con la existencia o la importancia de las ventas a precio inferior de alambre de acero inoxidable importado".[2374]

7.960 Para dar una explicación fundamentada y suficiente de las constataciones del Presidente Koplan haría falta una refutación clara de esta constatación. Según las Comunidades Europeas no existe ninguna, lo cual pone en tela de juicio el fundamento de la constatación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Por esta razón, según plantean las Comunidades Europeas, las medidas de salvaguardia impuestas sobre esta base son injustificadas y, en consecuencia, incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y también con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.961 Los Estados Unidos responden que el Sr. Koplan determinó que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Su análisis estableció una vinculación directa entre los aumentos de volumen de las importaciones en el período intermedio de 2001 y la significativa declinación de la

---

[2371] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 667.

[2372] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 422.

[2373] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 580.

[2374] Informe de la USITC, volumen I, página 238 (se han omitido las notas a pie de página).

situación general de la rama de producción de alambre de acero inoxidable durante ese período. También constató razonablemente que esas tendencias indicaban una amenaza inminente de daño grave causado por las importaciones. Por último, llevó a cabo un examen completo y objetivo de los efectos de otros factores y se aseguró de no atribuir a las importaciones, en su análisis, los efectos negativos de esos otros factores.[2375]

7.962 Los Estados Unidos alegan también que las constataciones formuladas por el Sr. Koplan de que existe una correlación entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción no se "contradicen directamente" con la constatación de las Sras. Miller, Hillman y Okun de que las importaciones de alambre de acero inoxidable no habían tenido un efecto negativo claro en los precios internos durante del período. Los Estados Unidos señalan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que los seis participantes en la decisión lleguen a la misma conclusión unánime, ni que cada miembro de la Comisión refute las constataciones de los otros que han llegado a conclusiones distintas; sino que, como indicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, requiere que la determinación cumpla las obligaciones que figuran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que las Sras. Miller, Hillman y Okun discreparan del Sr. Koplan no hace el análisis del Sr. Koplan menos razonable de lo que el desacuerdo de éste con ellas hace el análisis por ellas efectuado menos razonable.[2376]

7.963 Los Estados Unidos aducen también que el análisis de los precios efectuado por el Sr. Koplan no es incompatible con las constataciones hechas al respecto por las Sras. Miller, Hillman y Okun. Del mismo modo que estos tres miembros de la Comisión, el Sr. Koplan constató específicamente que los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que el alambre de acero inoxidable nacional durante el período comprendido entre 1996 y 2000, pero ello no había tenido efectos desfavorables en los precios del mercado interno porque "la rama de producción nacional había mantenido los precios del producto nacional [alambre] ajustado a sus costos" durante esos cinco años. Sin embargo, a diferencia de los otros miembros de la Comisión, el Sr. Koplan también estudió los datos sobre los precios correspondientes a los productos importados y nacionales en el período intermedio de 2001, observando que la baja de los precios de importación había comenzado a poner obstáculos a las posibilidades de la rama de producción nacional de mantener sus precios en consonancia con sus costos. Constató, en particular, que el aumento de los volúmenes de importación y la mayor participación en el mercado de los productos importados, junto con la disminución de la demanda, había hecho que el precio del alambre nacional disminuyera durante un período de incremento de los costos, provocando directamente la declinación de los niveles de los ingresos de explotación de la rama de producción en el período intermedio de 2001. Debido a ello, el Sr. Koplan constató razonablemente que el aumento de las importaciones y la simultánea venta de sus productos a precio inferior habían causado un deterioro sustancial en la situación de la rama de producción en los últimos meses del período investigado, lo que indicaba que las importaciones amenazaban a la rama de producción con un daño grave inminente. En otras palabras, las constataciones del Sr. Koplan sobre la competencia de precios en el mercado durante los cinco primeros años del período fueron, en realidad, compatibles con las constataciones los otros tres miembros de la Comisión. El Sr. Koplan simplemente hizo mayor hincapié que ellos en los efectos de las importaciones en los precios durante los últimos seis meses del período, lo que representa una opción razonable teniendo

[2375] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 721.

[2376] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 732.

en cuenta su constatación de que las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción de alambre de acero inoxidable.[2377]

7.964 Los Estados Unidos alegan que la constatación de los otros tres miembros de la Comisión no abarcó el período intermedio de 2001, mientras que el Sr. Koplan trató ese período. Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que la constatación citada por ellas en su Primera comunicación escrita fue de carácter general y no estaba limitada a un período que excluyera el intermedio de 2001. Además, el Sr. Koplan no se refirió en absoluto a las ventas a menor precio en su análisis de los hechos del período intermedio de 2001, por lo que no explicó de manera fundamentada y suficiente de qué modo había correlación entre los precios de los productos importados y los nacionales en forma que bastara para determinar una relación de causalidad.[2378]

i) Varillas de acero inoxidable

7.965 Las Comunidades Europeas alegan que, al haberse dado carácter confidencial a la información de manera indiscriminada, resulta prácticamente imposible determinar si la USITC ha presentado o no una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial. Las Comunidades Europeas alegan que no es posible presumir que las tendencias son coincidentes. Sostienen que las importaciones estuvieron en 1999 en niveles relativamente próximos a los de 1996. En 1996 la rama de producción nacional logró beneficios. Sin embargo, en 1999 el margen de explotación "tuvo una caída impresionante". Según las Comunidades Europeas, los márgenes de explotación alcanzaron su peor nivel en el período intermedio de 2001, un período en que las importaciones habían disminuido en gran medida, volviendo, sobre la base de extrapolaciones, a niveles de 1996. Las Comunidades Europeas alegan que esto no parece indicar tendencias coincidentes. Por lo tanto, sostienen que la USITC no ha presentado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación de existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2379]

7.966 Según las Comunidades Europeas, por lo tanto, los Estados Unidos, al imponer medidas de salvaguardia, actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del mismo Acuerdo.

7.967 Los Estados Unidos aducen que la USITC estableció que había una clara correlación entre los volúmenes crecientes de las importaciones de bajo precio en el mercado y el deterioro sustancial de la situación de la rama de producción durante todo el período objeto de investigación. En particular, la participación de la rama de producción en el mercado, sus márgenes en los ingresos de explotación, sus ingresos de explotación, sus niveles de producción, sus ingresos por ventas y sus envíos descendieron sustancialmente durante el período objeto de investigación, concretamente durante 1999 y 2000, cuando las cantidades y la participación en el mercado de las importaciones crecieron de manera considerable respecto de sus niveles de 1998 y cuando las importaciones siguieron vendiéndose a precios inferiores a los de la rama de producción nacional y provocando la bajada de los precios internos. El mayor deterioro de la situación de la rama de producción durante ese período se produjo en 2000, cuando se registró el mayor aumento de las importaciones. Habida cuenta de la

[2377] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 733.

[2378] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 434.

[2379] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 574.

muy clara correlación de las tendencias de los precios y el volumen de las importaciones con el deterioro de la situación de la rama de producción durante esos años, los Estados Unidos afirman que la USITC constató correctamente que había una correlación auténtica y sustancial entre el aumento del volumen de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.[2380]

7.968 Los Estados Unidos responden alegando que, a pesar de la clara correlación de las tendencias de los precios y el volumen de las importaciones con el deterioro de la situación de la rama de producción, las Comunidades Europeas insisten en sostener que el expediente no establecía una relación de causalidad importante entre la evolución de los volúmenes de importación y el deterioro de la situación de la rama de producción de varillas de acero inoxidable. Los Estados Unidos sostienen que, aunque tal vez quepa excusar a las Comunidades Europeas por basar sus argumentos en datos que se excluyeron del dictamen por ser confidenciales, los datos disponibles y el texto del dictamen no dejan de poner de manifiesto que el argumento de las Comunidades Europeas es erróneo en cuanto a los hechos.[2381]

7.969 Los Estados Unidos sostienen que el argumento referente a la relación entre los beneficios y los niveles de importación en 1999 está viciado porque las importaciones no estuvieron "relativamente próximas" en 1999 a su nivel de 1996, como sugieren las Comunidades Europeas. Por el contrario, tanto los volúmenes de importación como su participación en el mercado fueron considerablemente mayores en 1999 que en 1996, y la cantidad absoluta de los productos importados fue superior en un 8,9 por ciento a la de 1996, mientras que su participación en el mercado en 1999 fue considerablemente mayor que en 1996. Además, como explicó claramente la USITC en su análisis (aun con la supresión de los datos confidenciales), los productos importados se vendieron a precio inferior al de los productos nacionales en todas las partes del período objeto de investigación, incluido 1999, lo que provocó la contención y la baja de los precios internos durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación, impidiendo que la rama de producción mantuviera sus precios en un nivel que le permitiera recuperar los costos del níquel durante ese lapso, que incluye 1999. En otras palabras, la USITC constató acertadamente que, en 1999, los márgenes de los ingresos de explotación de la rama de producción se redujeron en correlación directa con el importante aumento de volumen y participación en el mercado que registraron los productos importados durante ese año, y como consecuencia directa de la persistente venta de esos productos importados a precio inferior durante todo el período.[2382] En realidad, la USITC señaló específicamente que "el expediente muestra una correlación clara y directa entre los cambios del volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción", constatando en particular que el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó en 1999 junto con un aumento de los volúmenes importados. Teniendo en cuenta esta afirmación directa sobre la cuestión, resulta evidente, no sólo que la USITC consideró lo que ahora plantean las Comunidades Europeas, sino que lo rechazó tajantemente porque no estaba en conformidad con las pruebas del expediente.[2383]

[2380] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 699.

[2381] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 700.

[2382] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 701.

[2383] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 702.

7.970 Los Estados Unidos alegan que es igualmente engañoso el argumento de las Comunidades Europeas según el cual los volúmenes de importación retrocedieron en el período intermedio de 2001 a sus niveles de 1996. El expediente indicaba que el menor volumen de importación en términos absolutos, en el período intermedio de 2001, estaba relacionado con la disminución de la demanda en ese período, y tuvo escasa repercusión en la elevada participación de los productos importados en el mercado y en su persistente venta a menor precio que las varillas de acero inoxidable nacionales. Más concretamente, si bien es cierto que los volúmenes de importación, en niveles absolutos, tuvieron una disminución importante en el período intermedio de 2001 respecto del período comparable de 2000, esa disminución fue esencialmente análoga a la declinación de la demanda entre ambos períodos, y dio lugar a una disminución ínfima de la participación de los productos importados en el mercado entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Además, como observó la USITC, los productos importados se vendieron también a precios inferiores a los de las mercancías nacionales en el período intermedio de 2001, conteniendo y haciendo bajar aún más los precios en los Estados Unidos durante ese período. De este modo, los productos importados mantuvieron su participación en el mercado, considerablemente acrecentada, a pesar de la disminución de la demanda. También en este caso el expediente indicaba, como constató la USITC, que había una clara correlación de los volúmenes de importación y los precios en el período intermedio de 2001 con la declinación de la rentabilidad de la rama de producción registrada ese año. Los argumentos de las Comunidades Europeas en sentido contrario son simplemente erróneos, y ello puede comprobarse mediante el texto del dictamen de la USITC, aun con la supresión de ciertos datos confidenciales.[2384]

7.971 Las Comunidades Europeas sostienen[2385] que no resulta convincente la respuesta de los Estados Unidos a su argumento de que no existió correlación de las tendencias. Según las Comunidades Europeas, las importaciones tuvieron la siguiente evolución a partir de 1996:

Cuadro 2. Varillas de acero inoxidable: volúmenes importados (1996-2001)

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2000 (prov.)**	**2001 (prov.)**
Volumen importado	60.503	78.264	61.439	65.882	82.344	45.647	31.365

7.972 Las Comunidades Europeas alegan que las pérdidas, según parece, fueron "impresionantes" en 1999, un año en que las importaciones no registraron ningún aumento especial, y después de un año en que disminuyeron considerablemente. Las Comunidades Europeas sostienen que lo único que pueden hacer los Estados Unidos es alegar que el nivel de las importaciones de 1999 puede considerarse un aumento y que, para rechazar la argumentación de las Comunidades Europeas, alcanzaba la afirmación de la USITC según la cual "el expediente muestra una correlación clara y directa entre los cambios del volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción".[2386] Según las Comunidades Europeas, tal aseveración de ningún modo explica cómo es posible considerar que los hechos, que indican a las claras que no hubo correlación alguna, constituyen "una correlación clara y directa". Por lo tanto, no existe ninguna explicación

[2384] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 703.

[2385] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 429.

[2386] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 701-702.

fundamentada y suficiente de la existencia de correlación. El Grupo Especial debe constatar la insuficiencia de las constataciones de la USITC.[2387]

3. No atribución

a) Definición y alcance

7.973 Las Comunidades Europeas, Suiza, Nueva Zelandia, el Japón y el Brasil sostienen que una mera coincidencia entre el aumento de las importaciones y la declinación de los resultados de la rama de producción no basta para establecer la existencia de una relación de causalidad.[2388] El Brasil alega que la correlación entre las importaciones y el daño grave es pertinente y necesaria, pero por sí sola no basta como prueba para imponer medidas de salvaguardia.[2389]

7.974 A juicio del Brasil, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 toma en consideración la posibilidad de que otros factores estén causando el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional. De este modo, las autoridades deben cumplir la etapa complementaria de investigar las demás causas posibles; y el daño causado por esas otras causas "no se atribuirá al aumento de las importaciones".[2390] Del mismo modo, las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que, para que exista una relación de causalidad, debe demostrase que el aumento de las importaciones es responsable del daño grave. En otras palabras, la naturaleza del aumento de las importaciones debe ser tal que transmita un daño grave a la rama de producción nacional después de haberse excluido los efectos de las otras causas. Según las Comunidades Europeas, esto normalmente exige la demostración de que las condiciones de competencia son tales que el aumento de las importaciones es responsable del daño sufrido.[2391]

i) La obligación de "separar" y "distinguir"

7.975 Los reclamantes se apoyan en la jurisprudencia del Órgano de Apelación al alegar que, para cumplir la prescripción sobre la no atribución, la autoridad debe "separar" y "distinguir" los efectos perjudiciales de los demás factores distintos del aumento de las importaciones a fin de asegurarse de no atribuirlos a las importaciones.[2392] Se ha argumentado que, además, debe presentarse una explicación fundamentada y suficiente que establezca de manera explícita la forma en que ello se ha cumplido.[2393]

[2387] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 430.

[2388] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 452; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 217; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.113; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

[2389] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

[2390] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

[2391] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 452; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 295.

[2392] Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 42; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 153.

[2393] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 75.

7.976 A este respecto, la Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que la autoridad competente debe facilitar una demostración, desde el punto de vista sustancial, de que: i) los efectos perjudiciales de los factores que se considera que causan daño han sido distinguidos unos de otros, ii) esos efectos perjudiciales se han atribuido a los factores que los causan; iii) la autoridad competente ha determinado, después de atribuir el daño correspondiente a todos los factores que lo causan, que el aumento de las importaciones es una causa "auténtica y sustancial" de daño grave.[2394] De modo similar, según el Brasil y el Japón, el marco analítico que establecen los casos citados exige en primer lugar que las autoridades competentes establezcan los efectos perjudiciales de los factores conocidos, distintos del aumento de las importaciones; y, en segundo lugar, que expliquen satisfactoriamente los causados por esos otros factores distinguiéndolos de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones.[2395] Basándose en la jurisprudencia del Órgano de Apelación, China alega[2396], entre otras cosas, que como primer paso en el examen de la relación de causalidad deben distinguirse los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones de los efectos perjudiciales causados por otros factores. Después, como segunda etapa, las autoridades deben atribuir el "daño" causado por cada uno de esos distintos factores, por un lado al aumento de las importaciones y por otro lado, por deducción, a los demás factores pertinentes. Cualquier conclusión basada exclusivamente en la evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- se apoya en un fundamento incierto porque parte del supuesto de que los demás factores no causan el daño que se atribuye al aumento de las importaciones.

ii) Identificación de la naturaleza y el alcance de los factores de daño

7.977 Las Comunidades Europeas observan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, se refirió a la necesidad de que se expliquen satisfactoriamente la "naturaleza y la cuantía" de los efectos perjudiciales de los otros factores distintos del aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que el Órgano de Apelación no explicó más detalladamente el significado de esos términos. Una interpretación podría ser que, para asegurar la no atribución y, en consecuencia, la existencia de una relación de causalidad, la autoridad competente debe estimar, por lo menos aproximadamente, los efectos de los demás factores en la rama de producción nacional, asegurándose al hacerlo de que ese daño no se atribuya al aumento de las importaciones, de modo que permita efectuar la determinación definitiva sobre existencia de una relación de causalidad sobre la base de pruebas objetivas. Esto puede ser una operación relativamente sencilla cuando sólo se determina que hay un único factor que causa daño al mismo tiempo. Se convertirá inevitablemente en un análisis más complejo, que requiere instrumentos más sofisticados, en caso de que estén causando daño dos o más factores distintos.[2397] Para un análisis más completo del significado de la naturaleza y el alcance, véanse los párrafos 7.989 y siguientes.

7.978 Los Estados Unidos observan que, en virtud de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente también debe asegurarse de que "el daño

[2394] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 442; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 284; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 108.

[2395] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 154 y 155; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 218-227.

[2396] Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

[2397] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se [atribuya] al aumento de las importaciones".[2398] Los Estados Unidos añaden que, si bien el Órgano de Apelación ha explicado esta prescripción en distintas formas en sus informes anteriores en materia de salvaguardias[2399], formuló su exposición más clara sobre los requisitos de esta disposición en su informe sobre *Estados Unidos - Tubos*.[2400] El Órgano de Apelación reiteró allí sus anteriores declaraciones de que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 exige lo siguiente:

> "En una situación en que hay varios factores que causan daño 'al mismo tiempo', sólo es posible realizar una determinación definitiva acerca de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones si se distinguen y separan los efectos de daño que causan todos los diferentes factores causales … El texto del párrafo 2 b) del artículo 4 relativo a la no atribución ... exige [por lo tanto] que las autoridades competentes evalúen adecuadamente los efectos de daño de los demás factores, para que puedan distinguirse de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones."[2401]

7.979 Los Estados Unidos señalan, además, que en vista de lo anterior, según ha declarado el Órgano de Apelación, las autoridades competentes deben identificar "la naturaleza y la cuantía de los efectos perjudiciales de los otros factores de que se tenía conocimiento"[2402], así como "que se explique satisfactoriamente" cómo se han distinguido los efectos de esos otros factores de los efectos del aumento de las importaciones. En consecuencia:

> "[P]ara cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones. Esta explicación ha de ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos".[2403]

iii) Contribución

7.980 Los Estados Unidos se apoyan en *Estados Unidos - Tubos* y *Estados Unidos - Gluten de trigo* para alegar que el Órgano de Apelación ha constatado sistemáticamente que no es preciso que las importaciones sean "la única causa de daño grave" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4. Por el contrario, el Órgano de Apelación ha declarado que el requisito de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave queda satisfecho si las importaciones simplemente "[contribuyen] a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave" que sufre una

---

[2398] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 208.

[2399] Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

[2400] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 200-217.

[2401] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 404.

[2402] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 213. La falta de fundamento de texto para la exigencia de una constatación "explícita" se analiza en la sección F.

[2403] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

rama de producción. En otras palabras, "... el requisito de causalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 puede cumplirse cuando el daño grave [sufrido por una rama de producción] es causado por los efectos combinados del aumento de las importaciones y otros factores". De este modo, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias es admisible que una autoridad competente llegue a la conclusión de que el aumento de las importaciones causa daño grave a una rama de producción aunque también haya otros factores causantes de daño, siempre que las importaciones, por sí solas, contribuyan sustancialmente a provocar o generar un daño grave.[2404] En consecuencia, el Órgano de Apelación ha constatado claramente que el criterio legal de los Estados Unidos sobre la "causa sustancial" no tiene defecto alguno siempre que permita a la USITC efectuar una constatación positiva sobre la relación causal cuando el aumento de las importaciones ha representado una contribución "importante" al daño grave, sin exigir que constituya su "única" causa.[2405]

7.981 Corea y Nueva Zelandia están de acuerdo en que no es preciso que el daño grave sea causado por el aumento de las importaciones exclusivamente, pero ese aumento debe tener "una relación auténtica y sustancial".[2406] Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a demostrar que el aumento de las importaciones ha causado el daño grave por sí solo, obliga a los Estados Unidos a no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores. Si se cumple esa obligación, tiene que existir una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2407] Nueva Zelandia agrega que, aunque el Órgano de Apelación ha dicho que no es preciso que el aumento de las importaciones sea el único factor causante de daño grave[2408], no ha dicho que el aumento de las importaciones sólo tiene que representar una causa entre varias. El párrafo 2 b) del artículo 4 se refiere, en el texto en inglés, a "*'the' causal link*" ("'la' relación de causalidad"), y no "*'a' causal link*" ("'una' relación de causalidad"), y el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradas veces la necesidad de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2409, 2410]

7.982 El Japón y el Brasil admiten la posibilidad de que un aumento leve de las importaciones sólo agrave las condiciones en que una rama de producción ya sufre un daño grave. Aunque el aumento de las importaciones no ayuda a la rama de producción nacional, ésta habría sufrido daño grave con o sin ese aumento. El Japón y el Brasil sostienen que, en ese caso, una vez separado y distinguido el efecto de los demás factores, se verifica la conexión entre las importaciones y el daño grave y no es posible culpar de éste a las importaciones. Sin embargo, argumentan que los Estados Unidos parecen abogar por un criterio de causa coadyuvante. Parecen considerar que, siempre que las importaciones hayan tenido algún efecto, por insignificante que sea, y la rama de producción sufra un daño grave, será posible culpar de ello a las importaciones. El Japón y el Brasil consideran que esto es incompatible

[2404] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 407, 434 y 441.

[2405] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 434 y 441.

[2406] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta.

[2407] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2408] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

[2409] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69, ratificado en *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 168, 177 y 179 y en *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211.

[2410] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.92.

con la obligación del párrafo 2 b) del artículo 4 de no atribuir otras causas a las importaciones. El párrafo 2 b) del artículo 4 no permite que se haga de las importaciones el chivo expiatorio de los demás factores. La autoridad competente tiene que constatar todavía una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Según el Brasil, esto es indudablemente más que un criterio de causa coadyuvante.[2411]

7.983 Los Estados Unidos responden que no creen que pueda considerarse que las importaciones contribuyen de manera "auténtica y sustancial" al daño grave cuando sólo tienen en la rama de producción un efecto "insignificante".[2412] La propia norma legal de los Estados Unidos exige que las importaciones sean una causa "importante", es decir, "sustancial", del daño grave que sufre la rama de producción nacional.[2413] En consecuencia, en la medida en que las importaciones sólo contribuyan de modo "insignificante" al daño grave -es decir, en forma "pequeña" o "exigua"[2414]- la disposición legal de los Estados Unidos no permitiría que la USITC constatara que las importaciones son una causa "importante" de daño.[2415]

7.984 Los Estados Unidos alegan que su disposición legal, al exigir que la USITC constate que el aumento de las importaciones es una causa "importante" de daño, y tan importante como cualquier otra causa, asegura que la USITC constate la existencia de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave antes de formular una constatación positiva en materia de salvaguardias, como ha indicado el Órgano de Apelación. A este respecto, los Estados Unidos observan que las definiciones habituales de los diccionarios sobre los términos "*substantial*" ("sustancial") e "*important*" ("importante") indican que las dos palabras tienen en lo esencial igual significado cuando se emplean para definir la gravedad que debe asignarse a determinado factor en una decisión o análisis. Los Estados Unidos afirman que, teniendo en cuenta el significado corriente de esas dos palabras, resulta claro que al exigir que las importaciones sean una causa "importante" de daño grave, la norma legal estadounidense establece que la USITC evalúe si existe como mínimo una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave en los procedimientos sobre salvaguardias, como lo requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias.[2416] Los Estados Unidos añaden que, como el Órgano de Apelación ha constatado que el Acuerdo exige que las importaciones "contribuyan" a "provocar o generar" o "producir" daño grave en forma "auténtica y sustancial", lo que indica que puede constatarse que las importaciones tienen la vinculación necesaria

[2411] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2412] Respuestas escritas del Japón y el Brasil a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial.

[2413] 19 U.S.C. § 2252(b)(I)(B).

[2414] A este respecto, la palabra inglesa "*negligible*" ("insignificante") se define en el *New Shorter Oxford English Dictionary* en los siguientes términos: "*[a]ble to be neglected or disregarded; unworthy of notice or regard; so small and insignificant as to be ignorable*" ("que puede omitirse o descartarse; que no es digno de tener en cuenta o tomar en consideración; tan pequeño y carente de importancia que puede desconocerse"). *The New Shorter Oxford English Dictionary*, edición de 1993, página 1900 (US-86). Esta definición contrasta claramente con la que da el mismo diccionario de "*important*" ("importante"), como "*having great significance, carrying with it great weight or consequences, weighty, momentous* ..." ("de mucha entidad, que tiene gran peso o consecuencia, grave, trascendental …"). *Ibid.*, página 1324; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 442.

[2415] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147.

[2416] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 442.

con el daño grave aunque no sean su causa más importante, el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que la autoridad competente constate que las importaciones causan el nivel necesario de daño grave aunque no sean la más importante de sus causas. Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, resulta evidente que a este respecto la legislación estadounidense contiene una norma en materia de relación causal que es más rigurosa que la del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2417]

7.985 Los Estados Unidos argumentan, además, que la prescripción de llevar a cabo una evaluación detallada de la naturaleza y el alcance del daño causado tanto por las importaciones como por los demás factores diferentes no se aplica a un factor que no contribuye al daño grave. En consecuencia, en la medida en que la USITC constate que un factor no contribuye significativamente al daño grave, la única cuestión que corresponde examinar es si la conclusión de la USITC a ese respecto fue fundamentada y tenía apoyo en el expediente, y no si la USITC llevó a cabo el análisis a los efectos de la no atribución que indica el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.[2418]

7.986 Corea replica que los Estados Unidos parecen interpretar erróneamente la prescripción de no atribución. El Órgano de Apelación ha aclarado que deben examinarse todos los factores que causan daño, puesto que el único modo de establecer una relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave consiste en apreciar esa relación de causalidad con independencia de los demás factores.[2419] Sin ello, la relación de causalidad entre el daño grave y las importaciones sólo se presumiría y no quedaría demostrada.[2420]

iv) Cuantificación

7.987 Las Comunidades Europeas y el Brasil sugieren que el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping impone una obligación idéntica a la del Acuerdo sobre Salvaguardias, de no responsabilizar a las importaciones de los hechos que tienen otras causas antes de imponer derechos antidumping, y afirman que ese artículo supone un requisito de cuantificación.[2421] Apoyándose en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, en que se interpretó dicho artículo, las Comunidades Europeas y el Brasil alegan que el análisis de la USITC no cumple las normas estipuladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se basa exclusivamente en una comparación relativa entre determinadas causas de daño grave y el aumento de las importaciones. No supone, por lo tanto, una separación y distinción de los efectos perjudiciales de otros factores. Tampoco supone la atribución del daño grave sufrido por la rama de producción nacional a sus diversas causas en forma individual, de modo que permita determinar si hay o no una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Las Comunidades Europeas, el Brasil y el Japón alegan que, aunque la tarea de la no atribución puede ser difícil,

[2417] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 443.

[2418] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 408.

[2419] Véase el informe el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211 (ratificando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179, nota 38).

[2420] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 154.

[2421] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 445; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 156 y 157.

constituye el precio impuesto para justificar la aplicación de medidas comerciales correctivas, y un precio en que los Miembros de la OMC han convenido.[2422]

7.988 Los Estados Unidos alegan que ni el Órgano de Apelación ni los grupos especiales anteriores han exigido que la autoridad competente "cuantificara" precisamente el daño atribuido a las importaciones y a los demás factores causantes de daño como parte del análisis previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 a los efectos de la no atribución. Por el contrario, los Grupos Especiales que se ocuparon de los asuntos *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Gluten de trigo* declararon específicamente, ambos, que "un Miembro no está necesariamente obligado a cuantificar, de forma individual, el monto preciso del 'daño' causado por cada uno de los demás factores [de daño] posibles". Por cierto que en sus análisis más recientes de la cuestión de la atribución, el Órgano de Apelación ha explicado que el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige una "explicación fundamentada y suficiente" y no una valoración "cuantitativa" de los efectos imputables a las importaciones y a los demás factores. De este modo, el Acuerdo autoriza claramente una evaluación cualitativa, y no cuantitativa, de "la naturaleza y el alcance" del daño causado por las importaciones y por otros factores en el análisis sobre la relación de causalidad.[2423]

7.989 Diversos reclamantes responden que la cuantificación está efectivamente exigida. China se remite[2424] a la siguiente cita del informe del Órgano de Apelación en la reciente diferencia *Estados Unidos - Tubos*:

> "Como resolvimos en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* con respecto a la prescripción similar del párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping*, también estimamos que, en lo que se refiere a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes están obligadas a identificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones."[2425]

7.990 China observa también que el *New Shorter Oxford Dictionary* define las palabras "*nature*" ("naturaleza") y "*extent*" ("cuantía, alcance") en los siguientes términos[2426]: "*Nature: The inherent or essential quality or constitution of a thing, also, an individual element of character, disposition etc.; a kind, a sort, a class*" ("Cualidad o elemento constitutivo inherente a una cosa; aspecto del carácter, la disposición, etc.; clase, tipo o categoría"); "*Extent: The amount of space over which a thing extends, size, dimensions, amount*" ("Extensión del espacio que abarca una cosa; tamaño,

---

[2422] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 445; y Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 150. El Japón se remite al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 228; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 157.

[2423] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 410 y 435.

[2424] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 174; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 120.

[2425] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215. (sin subrayar en el original)

[2426] *The New Shorter Oxford English Dictionary*.

dimensiones o cantidad").[2427] China sostiene que, tomando el significado literal de estos términos, la palabra "naturaleza" se refiere evidentemente al aspecto "cualitativo" de un factor, y la palabra "alcance" -sinónimo de tamaño o cantidad- significa, entonces, el "aspecto cuantitativo" de un factor.[2428] Por lo tanto, a juicio de China, si el Órgano de Apelación exige que se identifique la naturaleza y el alcance de los "otros" factores conocidos, ello significa tanto el aspecto cualitativo como el cuantitativo de los efectos de daño de los "otros" factores. China no considera, sin embargo, que la evaluación del alcance con que los "otros factores" causan daño requiera necesariamente un estudio matemático. Sin embargo, la importancia del aumento de las importaciones como causa de daño en comparación con la importancia de los demás factores debe examinarse para que sea posible asegurar que no existe un error manifiesto de apreciación. Esto, según afirma China, no se realizó por los Estados Unidos.[2429] En consecuencia, y en esa medida, China discrepa con la afirmación de los Estados Unidos según la cual los anteriores informes del Órgano de Apelación no exigían que las autoridades competentes "cuantificaran" los efectos reales de los factores sobre la situación general de la rama de producción, y el Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere una evaluación cualitativa y no cuantitativa de los efectos que causan daño a la rama de producción nacional.[2430]

7.991 Los Estados Unidos responden que no están de acuerdo con la interpretación de China. La obligación sustantiva del párrafo 2 b) del artículo 4 respecto de los otros factores que causan daño es una obligación negativa: no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por esos factores. Por lo tanto, el análisis de esos otros factores causales sólo se requiere en la medida necesaria para establecer que el daño que causan no se haya atribuido al aumento de las importaciones. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige ninguna forma determinada de análisis; y si las autoridades competentes pueden cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 sin evaluar tanto los aspecto cualitativos como los cuantitativos de los efectos de daño imputables a otros factores, ese análisis es suficiente.[2431]

7.992 Los Estados Unidos observan también que China recurre a un diccionario para definir términos que figuran en un informe del Órgano de Apelación, en lugar de recurrir a una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2432] Las constataciones y conclusiones de esos informes, sin embargo, no son textos de tratados, ni crean obligaciones en virtud de los acuerdos abarcados, y no deben interpretarse como si fueran tratados o crearan obligaciones. China se equivoca al tratar de aplicar a los informes del Órgano de Apelación un análisis que parece corresponder a normas consuetudinarias de derecho internacional sobre la interpretación de los tratados. Además, los Estados Unidos observan que la definición del término "*extent*" ("alcance") que utiliza China en su análisis no indica que ese término signifique "cantidad", como afirma China. La definición citada por China indica que esa palabra significa "*[t]he amount of space over which a thing extends, size, dimensions, amount*" ("extensión del espacio que abarca una cosa; tamaño, dimensiones o

[2427] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 175.

[2428] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176.

[2429] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 177.

[2430] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 178.

[2431] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2432] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 173-179.

cantidad").[2433] Esta definición indica sencillamente que la palabra puede significar la "cuantía" o el "tamaño" de un factor; no indica que deba estar cuantificado específicamente. Mientras las autoridades competentes examinen los datos referentes al "alcance" de otro factor de manera suficiente para establecer que no han atribuido indebidamente el daño derivado de ese factor al aumento de las importaciones, habrán considerado adecuadamente el "alcance" con que ese factor ha causado daño a la rama de producción. Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos sostienen que no es exacto que el Órgano de Apelación haya sugerido en sus informes anteriores, como afirma China, que la autoridad competente debe "cuantificar" con precisión los efectos de los factores distintos de la importación en su análisis sobre la relación de causalidad.[2434]

7.993 Las Comunidades Europeas alegan también que la autoridad competente está obligada a "cuantificar" los factores. Específicamente, el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "los factores de carácter ... cuantificable". La autoridad competente no puede evaluar el daño grave, por ejemplo, sin cuantificar los niveles de beneficios o de utilización de la capacidad. Una evaluación de la relación de causalidad tiene que suponer necesariamente la evaluación de tales hechos, simultáneamente, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo.[2435] Sin embargo, las Comunidades Europeas entienden que, según argumentan los Estados Unidos, no están sujetos a la obligación de aceptar análisis econométricos que permitan determinar "cuánto" daño causa el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas manifiestan cierta sorpresa ante el hecho de que los Estados Unidos, al adoptar una medida de salvaguardia de la escala de esta medida aplicada al acero (que afecta a la vida de numerosos trabajadores y consumidores de los Estados Unidos y de todo el mundo) no deseen utilizar y aprovechar cualquier medio que se les ofrezca y les permita una determinación más precisa.[2436, 2437]

7.994 Suiza se remite[2438] a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, donde declaró lo siguiente:

> "En el párrafo 2 a) del artículo 4 se enuncian los factores que las autoridades competentes '*evaluarán*' para 'determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional …'.

[2433] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 175 (donde se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary*).

[2434] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2435] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 356.

[2436] A este respecto, las Comunidades Europeas observan que en *Estados Unidos - Tubos* ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación estimaron necesario analizar la cuestión de la cuantificación para constatar que el análisis de la USITC sobre la causalidad era incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación, sin embargo, afirmó (en el párrafo 215) que la autoridad competente debía:

> "[I]dentificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como [...] explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones".

[2437] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 357.

[2438] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 92.

> Con arreglo a esa disposición, las autoridades competentes deben evaluar 'todos los factores pertinentes … que tengan *relación* ['*having a bearing*'] con la situación de [la] rama de producción'). Al evaluar la pertinencia de un determinado factor, las autoridades competentes deben, por consiguiente, evaluar la '*bearing*' ('relación') o la '*influence*' ('influencia') o el '*effect*' ('efecto'), que tenga ese factor sobre la situación general de la rama de producción nacional, sin perder de vista todos los otros factores pertinentes."[2439]

7.995 Suiza alega que, aunque el Órgano de Apelación no exigió la cuantificación de las cantidades precisas, exigió que las autoridades competentes evaluaran todos los factores pertinentes. Suiza añade que la evaluación supone cierto grado de cuantificación.[2440]

7.996 Nueva Zelandia observa que nunca abogó por ningún tipo de "cuantificación pura", aunque observa que los Estados Unidos, sensatamente, no pretenden negar que la cuantificación debe desempeñar, como mínimo, una función importante en cualquier análisis a los efectos de la no atribución. Pero el problema consiste en que la USITC no se aproximó siquiera al cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el Órgano de Apelación en toda una sucesión de asuntos. En síntesis, el criterio de los Estados Unidos no asegura la "no atribución" en ningún sentido sustancial.[2441]

7.997 Los Estados Unidos alegan que existe un fundamento sólido para no exigir que la autoridad competente, en los análisis en materia de salvaguardias, "cuantifique" los efectos de las importaciones y de los demás factores en la rama de producción.[2442] En particular, los Estados Unidos alegan que, teniendo en cuenta el importante número de factores referentes a la rama de producción y a la importación que es preciso considerar conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias y la legislación estadounidense, resulta claro que, para "cuantificar" los efectos de las importaciones y los demás factores, la autoridad competente tendría que desarrollar un modelo económico a fin de estudiar -es decir, "cuantificar"- los efectos de las importaciones y de los demás factores respecto de todos los que el Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense obligan a considerar.[2443] Los Estados Unidos sostienen que la USITC no tiene conocimiento de la existencia de ningún modelo económico y estructura analítica que cuantifique de manera precisa y efectiva los efectos de las importaciones y de los demás factores en todos los indicadores de la rama de producción que deben analizarse conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense. Además, los Estados Unidos alegan que, hasta el momento, ningún representante de ninguna de las partes ha ofrecido a la USITC un modelo de esa clase durante el desarrollo de las actuaciones en materia de salvaguardias, y ni siquiera lo ha hecho durante las actuaciones seguidas ante los grupos especiales de la OMC. En otras palabras, nadie ha presentado todavía a la USITC un solo modelo económico que estudiara en forma adecuada y precisa, de modo coherente, todos los factores referentes a la rama de

---

[2439] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 71. (las cursivas figuran en el original)

[2440] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 92.

[2441] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.109.

[2442] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 411.

[2443] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 413.

producción que es preciso evaluar en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense.[2444]

7.998 Los Estados Unidos alegan que, además, la conclusión de que la autoridad competente debe cuantificar los efectos de las importaciones y de los demás factores respecto de sólo uno o dos criterios escogidos referentes a la situación de la rama de producción no estaría en conformidad con las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4, de que la autoridad competente evalúe los efectos de las importaciones sobre todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción, incluidos los niveles de empleo, de productividad y de rentabilidad. En realidad, según los Estados Unidos, escoger un criterio (como los beneficios, los ingresos o la producción) en sustitución de todo el daño que sufre una rama de producción no hace otra cosa que asignar importancia a ese factor en desmedro de otros indicadores importantes de su situación (como el empleo, la utilización de la capacidad o las inversiones de capital). El Acuerdo sobre Salvaguardias no permite tal análisis restringido. Teniendo en cuenta lo anterior, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial evidentemente no debe constatar una obligación de la USITC de "cuantificar" los efectos de las importaciones en la rama de producción, porque ello sólo reflejaría una medición imprecisa del nivel general de daño que ha sufrido.[2445]

7.999 El Brasil sostiene que la posición de los Estados Unidos según la cual los análisis cualitativo y cuantitativo son en los hechos tareas que se excluyen mutuamente, y nunca uno de ellos debe influir en el otro, vulnera las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos* respecto de la no atribución. Suiza concuerda con el Brasil en que este asunto ilustra a la perfección por qué el análisis "cualitativo" por sí solo no puede justificar siempre una constatación de existencia de relación causal conforme al párrafo 2 b) del artículo 4, habida cuenta de los numerosos resultados manifiestamente absurdos que ponen en evidencia las constataciones "cualitativas" de la USITC.[2446] El Brasil añade que se comprende que los Estados Unidos traten de evitar cualquier examen serio de las pruebas econométricas en este caso, ya que tales pruebas descalabran las conclusiones simplistas a que llegó la USITC.[2447] En realidad, los Estados Unidos sostienen que si no es posible considerar simultáneamente todos los factores causales y todos los indicadores de daño, los análisis cuantitativos no pueden satisfacer la prescripción de no atribución.[2448] Según el Brasil, el argumento obliga a plantearse una pregunta que los Estados Unidos tratan de velar: por qué han de desacreditarse los análisis econométricos si pueden contribuir a fundamentar la evaluación cualitativa, por lo menos respecto de algunos de esos factores causales.[2449]

7.1000 Con respecto al argumento de los Estados Unidos según el cual las cuantificaciones no son válidas a menos que se cuantifiquen los efectos de las importaciones y de todos los demás factores imaginables respecto de todos y cada uno de los indicadores de daño, el Brasil sostiene que es una tentativa evidente de presentar el requisito de cuantificación como un empeño absurdo. Algunos

[2444] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 415.

[2445] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 416.

[2446] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 81; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 94.

[2447] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 411, 413, 415 y 416; y respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2448] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 413 y 416.

[2449] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 82.

indicadores de daño se prestan más para los métodos econométricos (por ejemplo, el precio o las ventas) mientras que otros (como el empleo) pueden ser susceptibles de medición completa únicamente junto con un volumen importante de pruebas descriptivas y de otra índole.[2450] Según el Brasil, la interpretación correcta del método econométrico es que deben incorporarse todas las variables pertinentes fundamentales.[2451] El Brasil sostiene que un análisis estadístico de regresión válido debe utilizar las descripciones cualitativas de la rama de producción y de los productos para incluir todos los factores importantes que contribuyen a la explicación. El hecho de que puedan existir otros factores relativamente intrascendentes no incluidos en el análisis de regresión no le quita validez: supone simplemente el reconocimiento de que, apreciados cualitativa e intuitivamente, sobre la base de las pruebas, esos factores no influían en los resultados de la rama de producción o sólo influían en grado insignificante.[2452]

7.1001 De manera similar, el Japón y Suiza sostienen que no es preciso que los estudios econométricos consideren simultáneamente todos los indicadores de daño (como el precio, los beneficios, la utilización de la capacidad, etc.) para que contribuyan significativamente al análisis. En realidad, es perfectamente apropiado utilizar diversos métodos para aclarar distintos factores. Por ejemplo, si un modelo econométrico permite una mejor comprensión de los factores que afectan al nivel de los precios en el mercado interno, resulta perfectamente aceptable y apropiado aislar el precio y llevar a cabo un análisis de regresión de las variables que lo afectan. Nadie ha pretendido que tal modelo sustituya otras formas de análisis respecto de otros factores. Pero sería equivocado descartar datos que permiten apreciar más precisamente determinados indicadores de daño a la rama de producción.[2453]

7.1002 Los Estados Unidos dicen que no han afirmado que fuese "materialmente" o "teóricamente" imposible elaborar un modelo económico que cuantifique los efectos de las importaciones en alguna forma aproximada. Pero señalan que la creación de modelos tendría limitaciones importantes desde el punto de vista del Acuerdo sobre Salvaguardias. El desarrollo y la utilización de una serie de modelos conexos tiene el inconveniente de que cada uno ellos se generaría utilizando datos diferentes, limitando la medida en que los modelos reflejarían el mismo conjunto de supuestos de hecho. Análogamente, un modelo que se refiriera a uno o dos factores determinados no tendría en cuenta, por definición, la totalidad de los factores que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias. De este modo, aunque ese modelo podría reflejar con precisión los efectos de las importaciones sobre determinados indicadores de daño, sólo correspondería de manera imperfecta a las complejas relaciones económicas de los factores que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a considerar. El empleo de modelos económicos, con sus imprecisiones inherentes, no es una evaluación más precisa, exacta ni "cuantitativa" de los efectos de daño de las importaciones que el análisis llevado a cabo por la USITC.[2454]

7.1003 El Japón y el Brasil alegan que en los Estados Unidos las autoridades encargadas de la competencia han efectuado la cuantificación de los efectos económicos de diversos factores durante

[2450] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 91.

[2451] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 93.

[2452] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 94.

[2453] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 156; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 94.

[2454] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

bastante tiempo, utilizando instrumentos elaborados por economistas y estadísticos a lo largo de muchos decenios. Los modelos econométricos están diseñados específicamente para lograr dos objetivos importantes: i) separar las funciones propias de diferentes factores; y ii) cuantificar la importancia relativa de cada factor. El Brasil sostiene que, en este caso, la tarea es menos compleja que en otras situaciones. El argumento de los Estados Unidos, planteado por la USITC durante su investigación y ahora ante el Grupo Especial, se basa principalmente en el precio. Según los Estados Unidos, el efecto de los volúmenes importados en la fijación de los precios es una importante fuente de daño. Por lo tanto, la cuestión pertinente para los Estados Unidos en ese caso se refiere a los efectos del aumento de las importaciones y la medida en que afectaba al nivel de los precios en el mercado interno. El Japón y el Brasil argumentan que todos los modelos econométricos presentados a las autoridades de los Estados Unidos tenían por objeto explicar los niveles de los precios en el mercado interno. Los modelos medían el grado en que los precios de importación y las cantidades importadas tenían efectos apreciables en los niveles de precios en el mercado interno. Los modelos también medían otros factores que podían afectar a esos precios, e indicaban la magnitud relativa de cada factor, en la hipótesis de que todos los demás factores fuesen constantes. Esos modelos establecían que el factor predominante que explicaba los niveles de precios en el mercado interno residía en los aumentos y disminuciones de precio de los productos nacionales y no de los productos importados.[2455] El Brasil señala que el modelo de la rama de producción nacional y el modelo de los productores extranjeros coincidían en que, respecto de dos de los tres productos incluidos en esos modelos -CPLPAC resistentes a la corrosión y productos laminados en caliente y en frío- no había ninguna prueba estadística firme de que los productos importados tuvieran efectos importantes en el precio.[2456]

7.1004 El Brasil observa también que en ninguna parte del informe de la USITC ni en el dictamen de la Comisión sobre la existencia de daño existe análisis alguno de las siguientes cuestiones: los desbastes (si las importaciones de desbastes podían o no tener, y tuvieron o no, algún efecto en los precios, y de qué manera, habida cuenta de que no existía ningún mercado de desbastes de producción nacional ni ventas comerciales significativas de ellos); las chapas (en qué forma podían tener las importaciones de chapas algún efecto desfavorable en los precios del producto nacional en algún período reciente, teniendo en cuenta la disminución superior al 50 por ciento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN entre 1996 y 2000, de 1,8 a 0,8 millones de toneladas[2457] y el aumento de la capacidad de producción nacional de tres millones de toneladas en el mismo período[2458]); y el acero laminado en caliente (cómo podían tener algún efecto desfavorable en los precios las importaciones de acero laminado en caliente teniendo en cuenta que, en el período intermedio de 2001, el volumen de importación era aproximadamente una octava parte del volumen de 1998).[2459, 2460]

[2455] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 83 y 84; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2456] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 26 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2457] Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común A.

[2458] Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común B.

[2459] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-6.

[2460] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1005 Los Estados Unidos responden que discrepan con la afirmación del Brasil según la cual las pruebas del expediente de la investigación sobre el acero, incluidos los modelos presentados por los productores extranjeros y la rama de producción nacional, establecían que las importaciones constituían un factor de menor importancia o insignificante para explicar los niveles de precios de CPLPAC en el mercado interno. Los Estados Unidos reiteran que el expediente indicaba con claridad que las importaciones de CPLPAC tenían efectos graves y desfavorables en los precios del mercado interno durante el período objeto de investigación, y el Brasil no ha presentado, sobre la base de los hechos, una demostración *prima facie* de lo contrario. En segundo lugar, el modelo económico presentado por los productores extranjeros tenía graves defectos metodológicos por los que sus resultados no eran concluyentes desde el punto de vista económico, lo que significa que no "establecía" que las importaciones fueran un factor de menor importancia en la fijación de los precios internos, como sostiene el Brasil. En tercer lugar, no todos los modelos presentados durante la investigación indicaban que las importaciones tuvieran sólo efectos mínimos o insignificantes en la fijación de los precios internos, como ha afirmado el Brasil de manera reiterada y errónea en estas actuaciones. Por el contrario, el modelo presentado por la rama de producción nacional indicaba que las importaciones eran el factor más importante que determinaba los precios en el mercado.[2461]

7.1006 El Japón y el Brasil no aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias exija modelos econométricos en todos los casos. Pero sostienen que cuando se dispone fácilmente de los datos, y en especial cuando muchos de ellos provienen de la propia rama de producción, no está en conformidad con el régimen de la OMC que la autoridad competente descarte modelos basados en esos datos y no los utilice en su evaluación y decisión.[2462] El Brasil argumenta que los modelos económicos pueden utilizarse para evaluar y perfeccionar las conclusiones cualitativas y medir la magnitud comparativa de diversos factores en el principal de los problemas de la rama de producción nacional: el precio. En particular, cuando una conclusión cualitativa parece tener escaso respaldo (es decir, cuando es contraria a la apreciación intuitiva), cabe esperar un análisis cuantitativo que justifique esa conclusión.[2463]

7.1007 Las Comunidades Europeas argumentan que, como recae en el Miembro que impone medidas de salvaguardia la carga de la prueba en cuanto a demostrar la existencia de una relación de causalidad sobre la base de pruebas objetivas, resulta natural que el análisis sobre la relación de causalidad sea más sofisticado a medida que se acentúa la complejidad de la situación de hecho. Según esta complejidad, las Comunidades Europeas sostienen que los estudios econométricos, aplicados junto con el análisis cuantitativo y cualitativo de los hechos, pueden ser lo único que permite a la autoridad competente establecer, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de esa relación de causalidad. El hecho de haberse mantenido en la pasividad frente a estudios econométricos que tienden a indicar la inexistencia de relación de causalidad tiene que significar que la autoridad competente no ha demostrado, sobre la base de pruebas objetivas, que existiera una relación de causalidad.[2464, 2465]

[2461] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2462] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 83 y 84; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2463] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2464] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55.

7.1008 Las Comunidades Europeas observan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, señaló un modo de analizar una situación de hecho sin utilizar modelos econométricos para estimar la cuantificación de efectos de daño. Al analizar el efecto del aumento de la capacidad de producción, el Órgano de Apelación planteó dos situaciones hipotéticas. En una de ellas se mantenía constante la capacidad de producción, y en la otra se mantenían constantes las importaciones. Al proceder así, el Órgano de Apelación lograba aislar los efectos de los aumentos de la capacidad.[2466] En esa investigación, del mismo modo que en muchas determinaciones planteadas ante este Grupo Especial, se reconoció que el aumento del costo de los insumos constituía otra causa diferente. En un caso de esta índole es posible mantener constantes los costos y analizar la rentabilidad de la rama de producción nacional si no hubiera aumentado el costo de los insumos. Introduciendo otro ajuste en los costos fijos para tener en cuenta el aumento resultante de la capacidad excesiva, es posible comenzar a aislar los efectos de daño de otros factores asegurando que no se los atribuya al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que el cuadro que sigue ofrece un ejemplo de análisis de esa clase respecto de los mayores costos de fabricación, e indica claramente lo inadecuado de la investigación de la USITC.[2467]

Cuadro 3. Barras acabadas en frío: Valor unitario de las ventas comerciales y costos (1998-2001)[2468]

	1998 (datos reales)	**1999 (datos reales)**	**1999 (valor constante)**	**2000 (datos reales)**	**2000 (valor constante)**	**2001 (datos reales)**	**2001 (valor constante)**
Ventas comerciales netas	711	667	667	668	668	671	671
Materias primas	480	347	347	368	368	364	364
Costo directo de mano de obra	45	51	51	54	54	58	58
Otros costos de fabricación	98	212	***98***	184	***98***	203	***98***
Costo total de los productos vendidos	623	609	**496**	605	**520**	625	**520**
Utilidad bruta	88	57	**171**	63	**148**	47	**151**
Gastos de venta, generales y administrativos	44	49	**49**	44	**44**	48	**48**
Ingresos de explotación (pérdidas)	44	8	**122**	19	**104**	(1)	**103**

7.1009 Las Comunidades Europeas sostienen que si también hubiera disminuido la producción al reducirse la demanda, podría determinarse si esa disminución se debe a la reducción de las ventas causada por el aumento de las importaciones o a la menor demanda, manteniendo constante la

---

[2465] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2466] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 81-91.

[2467] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2468] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. El cuadro se basa en el informe de la USITC, volumen II, página LONG-34, cuadro LONG-28. En las columnas con la indicación "valor constante", los datos relativos a "otros costos de fabricación" se han mantenido constantes. Se presentan en cursivas las cifras de valores que se han mantenido constantes, y en negrita las cifras que cambian por efecto de la simulación.

participación de los productos importados en el mercado y determinando a continuación en qué medida la producción disminuye más que si su participación en el mercado fuera constante.[2469]

7.1010 En el cuadro que sigue, el Brasil presenta las afirmaciones que formulan los Estados Unidos para explicar por qué no corresponde basarse en métodos econométricos. El Brasil afirma que está de acuerdo con estas afirmaciones, puesto que son enseñanzas elementales de los cursos de introducción a la estadística y los procedimientos econométricos. Pero sostiene que estas afirmaciones no determinan que la cuantificación sea imposible ni que no merezca crédito, ni justifican la decisión de la USITC de no tomar en consideración las pruebas presentadas en este caso. En la segunda columna, según afirma el Brasil, figura un informe de lo que efectivamente se hizo en este caso utilizando instrumentos econométricos reconocidos para el control de los aspectos que preocupan a los Estados Unidos.

Afirmaciones de los Estados Unidos sobre las razones por las que el método econométrico de cuantificación no es digno de crédito	*Pertinencia respecto de las pruebas presentadas en este caso*
Los estudios de regresión requieren "un gran número de observaciones"[2470] y "los especialistas en econometría procuran un mínimo de 30 puntos de datos."[2471]	Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros contenían 65 puntos de datos.[2472]
Los modelos deben tomar en consideración que algunos de los demás factores causales pueden depender de otras variables[2473] (por ejemplo: los precios del acero laminado en caliente pueden influir en los del acero laminado en frío, pero es preciso incorporar el hecho de que los primeros dependen del precio de la chatarra).	Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros tomaban en consideración el hecho de que ciertos factores dependían de otros mediante la "jerarquización" de una serie de modelos.[2474]

[2469] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2470] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2471] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2472] Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54.

[2473] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2474] Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54. Véanse las páginas 227-229 de Orley Ashenfelter, Phillip B. Levine y David J. Zimmerman, *Statistics and Econometrics: Methods and Applications* (Nueva York, John Wiley and Sons, Inc.), 2003, para un análisis de los fundamentos estadísticos para "jerarquizar" las variables endógenas. En términos técnicos, esto se refiere al empleo de variables endógenas "ajustadas" o "de pronóstico". Véanse también el capítulo 15 de Jeffrey M. Wooldridge, *Introductory Econometrics* (Stamford, Southwestern College Publishing, 2000); y las páginas 366-369 de G.S. Maddala, *Introduction to Econometrics*, segunda edición (Nueva York, Macmillan Publishing),1992.

Los estudios de regresión deben tomar en consideración problemas estadísticos como la correlación serial y la estacionalidad.[2475]	Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros tomaban en consideración la estacionalidad y la correlación serial mediante la diferenciación y el ajuste en función de la correlación temporal ("AR1").[2476]

7.1011 El Japón y el Brasil sostienen que, puesto que los modelos de los declarantes extranjeros utilizaban técnicas estadísticas que tenían en cuenta todas las preocupaciones manifestadas por los Estados Unidos, carece de fundamento la conclusión de los Estados Unidos según la cual "teniendo en cuenta esas limitaciones, un modelo de regresión no resultaría más útil como medio para cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias que cualquier otro modelo económico".[2477] El Japón y el Brasil sostienen que las preocupaciones expresadas por los Estados Unidos fueron tomadas en consideración en el modelo, por lo que sus resultados eran dignos de crédito.[2478]

7.1012 Los Estados Unidos responden observando que el modelo de los declarantes extranjeros no resolvía los problemas de los modelos de regresión lineal señalados en las respuestas escritas de los Estados Unidos al primer conjunto de preguntas dirigidas a los Estados Unidos por el Grupo Especial. Como consta al Grupo Especial, en su respuesta a la pregunta 88 del primer conjunto de preguntas del Grupo Especial a las partes, los Estados Unidos señalaron que los modelos de regresión lineal tienen limitaciones intrínsecas que complicarían su aplicación en las actuaciones en materia de salvaguardias, incluido el hecho de que los modelos de regresión lineal con variables múltiples sólo pueden estimar los efectos probables de cada variable independiente de una ecuación en la medida en que tales efectos sean imputables exclusivamente a la variable independiente respectiva; es decir, en la medida en que no cambien en función de los efectos de otras variables. Según los Estados Unidos, el Brasil parece interpretar equivocadamente este problema. El Brasil confunde la segunda limitación indicada por los Estados Unidos -una limitación inherente a los modelos de regresión lineal con múltiples variables, que no es posible resolver específicamente- con la cuestión de la *endogeneidad*, limitación que un modelo de regresión lineal debidamente diseñado *puede* remediar. "Endogeneidad" es un término empleado para aludir al hecho de que ciertas variables independientes empleadas en una regresión lineal pueden depender de otras variables independientes de la ecuación. Como parece reconocer el Brasil, es posible diseñar adecuadamente un modelo de regresión lineal para resolver el problema de la endogeneidad. Pero ésta no atañe a la segunda de las limitaciones mencionadas por los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta 88. Como indicaba esa pregunta, los modelos de regresión lineal con variables múltiples sólo pueden estimar los efectos de cada variable en la medida

[2475] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2476] Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54. Se encuentran análisis de estas técnicas en numerosos libros de texto para estudiantes universitarios y en casi todos los de introducción a los estudios especializados. Véase W.H. Greene, *Econometric Analysis*, cuarta edición, Prentice Hall, 2000; E.R. Berndt, *The Practice of Econometrics*, Addison-Wesley, 1991; W.E. Griffiths, R.C. Hill y G.G. Judge, *Learning and Practicing Econometrics*, John Wiley and Sons, 1993; y Peter Kennedy, *A Guide to Econometrics*, cuarta edición, MIT Press, 1998.

[2477] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 158 y 159; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 86.

[2478] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 158 y 159; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 90.

en que tales efectos sean imputables exclusivamente a la variable independiente respectiva. Un análisis de regresión con múltiples variables no incluiría en esa estimación los efectos imputables a tal variable en cuanto cambiaran en función de otras variables independientes y no pudieran separarse de ellas. Estos movimientos conjuntos pueden producirse *estén o no relacionadas entre sí las variables independientes*. Así, en el caso de que se combinen diversos factores para acentuar (o atenuar) el daño que sufre una rama de producción, un modelo de regresión con múltiples variables exageraría (o subestimaría) los efectos de daño causados por las importaciones, porque no facilitaría una estimación de los efectos que las importaciones tienen junto con otros factores causantes de daño. Además, esta limitación de los modelos de regresión con variables múltiples es inherente a todos ellos y simplemente no es posible resolverla diseñando el modelo de un modo particular. El modelo presentado por los declarantes extranjeros sencillamente no resuelve este problema.[2479]

7.1013 Los Estados Unidos alegan que ninguno de los reclamantes ha presentado efectivamente al Grupo Especial la descripción técnica de un modelo económico que cuantificara el nivel general del daño causado por las importaciones.[2480] Además, los reclamantes no han presentado una explicación técnica de la forma en que la autoridad competente puede llevar a cabo tal cuantificación. En lugar de ello han hecho afirmaciones tajantes de que los economistas y estadísticos han estado desarrollando modelos y técnicas para resolver los problemas de este tipo "durante más de 100 años".[2481] Después de señalar que los productores extranjeros de acero presentaron a la USITC un modelo econométrico que cuantificaba los efectos de las importaciones en la investigación sobre salvaguardias respecto del acero, sostienen que la USITC estaba obligada por el Acuerdo sobre Salvaguardias a utilizar el modelo o desarrollar su propio análisis econométrico para refutarlo.[2482, 2483]

7.1014 En cualquier caso, los Estados Unidos alegan que los reclamantes se equivocan al dar por supuesto que la USITC no llevó a cabo un análisis cuantitativo de los efectos de las importaciones en la rama de producción.[2484] La USITC llevó a cabo claramente una evaluación cuantitativa de la forma en que las importaciones y otros factores afectaban a la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, la USITC reunió un volumen extraordinario de datos cuantitativos referentes a los precios y volúmenes de importación, los precios de los productos nacionales, el comercio y las operaciones financieras de la rama de producción nacional, los efectos de las importaciones y de otros factores en las operaciones de la rama de producción, y la situación de la competencia en cada uno de los mercados de que se trata. Después de reunir esos datos, la USITC examinó detalladamente la forma en que las importaciones afectaban a cada uno de los indicadores de daño de la rama de producción y estudió la medida en que esos datos

[2479] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2480] Segunda comunicación escrita de las Estados Unidos, párrafo 130.

[2481] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2482] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2483] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131.

[2484] Primera declaración pronunciada por el Brasil, párrafo 34.

estaban afectados negativamente por otros factores. Según los Estados Unidos, es evidente que este análisis fue detallado y también se basó principalmente en datos cuantitativos.[2485]

7.1015 Por último, los Estados Unidos sostienen que no es exacto que estén "ansiosos" por evitar el empleo de modelos económicos en las investigaciones en materia de salvaguardias. Observan a ese respecto que han desarrollado y utilizado tales modelos en sus investigaciones sobre medidas antidumping y de salvaguardia. Los Estados Unidos consideran, sin embargo, que es importante disipar la idea de que la utilización de modelos económicos da, en algún sentido, mayor precisión o certidumbre científica a la evaluación de la cuantía del daño causado por las importaciones y por otros factores que el análisis corriente de la USITC. Los modelos económicos están sujetos a importantes márgenes de error debido a variaciones del grado de seguridad, la coherencia o la cantidad de los datos estadísticos utilizados en ellos. Además, muchos modelos económicos se basan en datos cuantitativos (como la elasticidad de la oferta o la sustitución) que, en lo esencial, no son más que evaluaciones numéricas de apreciaciones cualitativas sobre la situación de la competencia en el mercado. En síntesis, los modelos económicos por lo general sólo dan lugar a estimaciones cuantitativas de los efectos probables de la importación sobre determinados indicadores de la situación de una rama de producción.[2486] Los Estados Unidos señalan que los modelos económicos no son un método de evaluación del daño más preciso que el examen de datos cuantitativos firmes sobre el mercado que la USITC realiza ahora cuando lleva a cabo su análisis sobre la relación de causalidad.[2487]

7.1016 El Japón y el Brasil alegan también que es posible cuantificar los efectos de distintos factores, puesto que los Estados Unidos efectuaron esa tarea de cuantificación en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2488] Corea alega que si es posible determinar cuál es el nivel de la medida correctiva necesaria para reparar el daño causado exclusivamente por las importaciones, no puede caber duda de la posibilidad de determinar cuál es el nivel de daño causado exclusivamente por las importaciones. Corea añade que resulta bastante digno de señalar que los Estados Unidos han logrado desarrollar a posteriori un análisis económico para tratar de justificar su medida correctiva, pero no pueden llevar a cabo un análisis económico para determinar el daño causado por diversos factores. Esto es particularmente problemático cuando, según declaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, el alcance admisible de la medida debe encontrarse en el análisis del aumento de las importaciones, la relación causal y el daño grave.[2489]

7.1017 Los Estados Unidos alegan que, en contraste con el tipo de cuantificación que contemplan algunos reclamantes, los estudios numéricos que figuran en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos respecto del párrafo 1 del artículo 5 no tenían por objeto medir el daño en conjunto, ni siquiera el efecto real de las importaciones sobre determinado factor o grupo de factores. Los Estados Unidos reconocían que los cálculos reflejarían los supuestos cualitativos aplicados, o los aspectos cualitativos de los elementos utilizados, y por consiguiente supondrían, en el mejor de los casos, una

[2485] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135.

[2486] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

[2487] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

[2488] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2489] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 156.

estimación de la magnitud de los efectos y no su verdadero valor. Sin embargo, dentro de esos límites, los cálculos de los Estados Unidos ofrecen una confirmación útil de su conclusión cualitativa de que las medidas de salvaguardias se aplicaron al acero en grado no mayor que el necesario para impedir o reparar el daño imputable a las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que sólo una evaluación cualitativa de los efectos de las importaciones y los demás factores, como el aplicado por la USITC, proporciona el grado necesario de certidumbre.[2490]

v) Conformidad del criterio de causalidad aplicado por la USITC con la jurisprudencia de la OMC

7.1018 El Japón y el Brasil observan que la USITC aplicó en este caso el criterio de "causa sustancial" dispuesto por las normas legales estadounidenses, que definen la "causa sustancial" como "una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa". El Japón y el Brasil afirman que el análisis limitado y estrecho de la causalidad aplicado en este caso por la USITC, conforme al cual constató que el aumento de las importaciones debía ser una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave y, a la vez, una causa igual o mayor que cualquier otra, es en lo esencial el mismo criterio de los análisis sobre la causalidad aplicados por la USITC en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos*.[2491] Las Comunidades Europeas, el Japón, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en cada uno de los casos citados, constató que ese análisis de la causalidad no bastaba para cumplir el requisito de no atribución, establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4.[2492]

7.1019 El Japón alega que una jurisprudencia cada vez más abundante de la OMC demuestra del modo más categórico que el mero cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos no asegura el cumplimiento de sus obligaciones internaciones conforme al Acuerdo sobre la OMC.[2493] Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega observan que, aunque no impugnan en esta diferencia la legislación sobre cuya base los Estados Unidos aplican medidas de salvaguardia, sino la aplicación de esa legislación en el caso particular de esta investigación, no pueden dejar de señalar que esa aplicación sigue la práctica que el Órgano de Apelación criticó.[2494] Suiza añade que apenas puede caber duda de que la razón por la que, en sucesivas diferencias de la OMC, se ha declarado que los Estados Unidos no aseguraban debidamente que el daño causado por otros factores no se atribuyera al

[2490] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2491] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 176.

[2492] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 435 y 457; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249, Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 105; Primera comunicación escrita de China, párrafo 425; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 278; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 301; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.120; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 176.

[2493] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 248.

[2494] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 454; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 297; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 298.

aumento de las importaciones reside en que la USITC aplica criterios que no cumplen los del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2495]

7.1020 Las Comunidades Europeas, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil afirman que el Órgano de Apelación declaró en cada caso que el análisis infringía el requisito de no atribución porque la USITC había omitido "separar" y "distinguir" los efectos de daño causados por factores distintos del aumento de las importaciones.[2496] El Brasil sostiene que no existe nada en el informe de la USITC en este caso que lo diferencie de sus tres informes anteriores. El marco general es el mismo. La USITC aplicó su criterio de la "causa sustancial" como lo hizo en los tres casos precedentes, estableciendo factores causantes de daño distintos del aumento de las importaciones para después "examinar" individualmente su importancia causal comparativa respecto del aumento de las importaciones y determinar si ese aumento era importante y no lo era menos que cada una de las otras causas. Como ha declarado el Órgano de Apelación, tal examen no basta. Según el Brasil, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige algo más para establecer una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2497, 2498]

7.1021 El Japón y Noruega alegan que, aunque el examen de la importancia causal comparativa de los diferentes factores causales puede satisfacer las prescripciones de la legislación de los Estados Unidos, no por eso cumple tal examen las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón afirma que el examen acerca de si los Estados Unidos cumplieron o no lo dispuesto sobre la no atribución en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 sólo puede realizarse a la luz de la explicación dada por la USITC de sus conclusiones sobre la importancia causal comparativa del aumento de las importaciones, diferenciado de los efectos perjudiciales de los demás factores causales.[2499] Noruega alega que, como la metodología empleada para analizar la causalidad está viciada en sí misma, no resulta sorprendente que la explicación de la USITC acerca de sus conclusiones también lo esté.[2500] Noruega argumenta, además, que los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita, no intentan demostrar cómo evaluaron la importancia comparativa de los diversos factores que, según admiten, contribuyeron al daño grave que se invoca, para asegurar que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.[2501] China también alega que la USITC no explicó adecuadamente, como requiere el párrafo 2 b) del artículo 4, que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores no se haya atribuido al aumento de las importaciones; y, en consecuencia, la USITC no podía establecer la existencia de la relación de

[2495] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 297.

[2496] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 435 y 457; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.110; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177.

[2497] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

[2498] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 76.

[2499] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 290; y Segunda comunicación escrita de Noruega párrafo 115. Noruega se remite a este respecto al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

[2500] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115.

[2501] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 119.

causalidad que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2502]

7.1022 El Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que en este caso la USITC no hizo tentativa alguna de "separar" o "distinguir" rigurosamente el daño grave causado por factores distintos de las importaciones o evaluar la medida en que esos factores dañaron a la rama de producción nacional.[2503] Por el contrario, según el Japón y el Brasil, la USITC se limitó a especular que las importaciones eran una "causa sustancial" de daño grave, no menos importante que ninguna otra causa.[2504] Como ilustración, Nueva Zelandia alega que simplemente no basta llegar a alguna conclusión vaga e indeterminada de que los aumentos de la capacidad de producción nacional "tuvieron probablemente algún efecto en los precios"[2505], sin profundizar nada más el análisis.[2506] Corea y el Brasil sostienen que una "mera aseveración" utilizada en apoyo de una conclusión sobre existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial "... no [...] *establece explícitamente*, con una *explicación razonada y adecuada*, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones".[2507, 2508]

7.1023 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que el análisis de la USITC tampoco cumple las normas establecidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se basa exclusivamente en una comparación entre el aumento de las importaciones y cada una de las causas de daño grave. En consecuencia, no supone una separación y distinción de los efectos perjudiciales de los demás factores. Tampoco supone la atribución del daño grave sufrido por la rama de producción nacional a las diversas causas de daño en forma individual, que permitiría determinar si existe o no una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2509] Las Comunidades Europeas sostienen, además, que esta comparación no permite a la USITC "establecer, explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones".[2510, 2511]

[2502] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 190.

[2503] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 160.

[2504] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 247; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 175.

[2505] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

[2506] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.124.

[2507] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220. (las cursivas figuran en el original)

[2508] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 119; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

[2509] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 457; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 278; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 299.

[2510] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

[2511] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 336.

7.1024 Del mismo modo, el Brasil alega que no es lo mismo constatar que el aumento de las importaciones es importante y no lo es menos que ninguna otra causa que constatar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial.[2512] Nueva Zelandia alega que, conforme al método de la USITC, que exige una mera comparación entre el efecto causal de las importaciones y otros factores, mientras no haya un único factor más importante que el aumento de las importaciones se cumplirá el criterio de la causa sustancial aunque los demás factores puedan tener, colectivamente, una importancia mucho mayor que el aumento de las importaciones. Nueva Zelandia sostiene que esto no exige una evaluación global acerca de la existencia de una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones (separado de los demás factores) y el daño grave. En síntesis, el criterio de la USITC permite llegar a la conclusión de que existe la causalidad incluso sin prueba de esa relación auténtica y sustancial.[2513] Sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, una mera evaluación de "causalidad relativa" no cumple por sí sola la prescripción de evaluar "la naturaleza y el alcance" de los "efectos de daño" causados por factores distintos de la importación, después de distinguirlos y separarlos del aumento de las importaciones.[2514]

7.1025 Más concretamente, Corea alega que los Estados Unidos no han explicado todavía el método por el cual "separaron" los efectos de daño causados por otros factores de los causados por las importaciones[2515] ni han explicado cómo distinguieron unos efectos de otros. No basta un mero comentario sobre la importancia de otro factor en relación con las importaciones, ya sea por comparación ("no lo es menos que ninguna otra causa") o según el grado ("de poca importancia"), porque no se separan ni se consideran aisladamente los efectos de cada factor de manera directa e inequívoca.[2516]

7.1026 China observa que, como se resolvió en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el examen de la importancia causal comparativa de los distintos factores no satisface los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, según China, la autoridad investigadora puede cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias estableciendo en forma explícita, con una explicación fundamentada y suficiente, que no se ha atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.[2517] China alega que para ello, en los casos en que la autoridad investigadora considera que un factor que se ha invocado no causa daño, debe manifestarlo así en términos claros e inequívocos y explicar las razones de ello. La explicación tiene que ser fundamentada y suficiente. Procediendo de otro modo no se asegura que los factores alegados se han examinado con suficiente detenimiento para establecer que no contribuyen al daño; y, como consecuencia de ello, no habría garantías de que el daño causado por otros factores no se atribuya indebidamente al aumento de las importaciones. Por otro lado, si la autoridad investigadora considera que un factor que ha sido alegado causa daño, debe evaluarlo y no atribuirlo al aumento de las

[2512] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

[2513] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.122.

[2514] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.124.

[2515] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211 (ratificando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179, nota 38).

[2516] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

[2517] Primera comunicación escrita de China, párrafo 425.

importaciones.[2518] Sin embargo, a juicio de China y Noruega, cuando la USITC hizo hincapié en la metodología de la causa sustancial, no cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque sus conclusiones sobre el efecto de las importaciones en comparación con otros factores no fueron claras, inequívocas y directas y, además, no establecieron que los demás factores no causaban daño ni que el daño causado por otros factores no se atribuía al aumento de las importaciones. Además, las explicaciones dadas por la USITC en apoyo de su conclusión no fueron claras, directas e inequívocas. Por otro parte, según China, no fueron fundamentadas y suficientes.[2519]

7.1027 Los Estados Unidos responden señalando que, hasta el momento, el Órgano de Apelación ha dado a conocer cuatro informes que exponen los principios generales aplicables al análisis de la causalidad en los procedimientos sobre salvaguardias. No obstante, el Órgano de Apelación ha reconocido específicamente que las normas anunciadas en esos informes "no resuelven muchas cuestiones metodológicas concernientes a la prescripción de no atribución que se establece en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4". De este modo, según los Estados Unidos, es evidente que el Órgano de Apelación ha dejado librada a la discrecionalidad de la autoridad competente la tarea de elaborar los métodos analíticos apropiados que hacen falta para cumplir las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4.[2520]

7.1028 Los Estados Unidos también alegan que el examen del texto expreso de los tres informes anteriores del Órgano de Apelación (*Estados Unidos - Cordero*, *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*) permite apreciar que el Órgano de Apelación nunca dijo, como aducen los reclamantes, que la metodología de la USITC en materia de causalidad sea incompatible con los requisitos básicos del párrafo 2 b) del artículo 4. Por el contrario, en las tres ocasiones en que se refirió a ese análisis, el Órgano de Apelación no reprochó a la USITC su elección de determinado análisis de la causalidad ni la aplicación del criterio de la "causa sustancial", establecido en la legislación, sino que la USITC no hubiera facilitado una "explicación razonada y adecuada" de la naturaleza y el alcance del daño causado por factores distintos de la importación en esos casos, a juicio del Órgano de Apelación. Los Estados Unidos sostienen que en esos informes el Órgano de Apelación constató simplemente que la USITC debió haber efectuado más detalladamente su análisis del nexo causal entre las importaciones y el daño.[2521]

7.1029 Los Estados Unidos alegan que, en realidad, el Órgano de Apelación ha aprobado efectivamente el enfoque analítico general de la USITC en varios aspectos importantes. Por ejemplo, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación observó explícitamente que, "al examinar la importancia causal relativa de los diversos factores causales", conforme a lo que exige la norma legal estadounidense, la USITC "[lleva] a cabo un determinado tipo de proceso destinado a separar e identificar los efectos de los diversos factores, incluido el aumento de las importaciones", como exigió el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Si bien el Órgano de Apelación declaró seguidamente que, a pesar de ello, debía examinar en detalle el razonamiento de la USITC para evaluar si cumplía las directrices analíticas indicadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, los

[2518] Primera comunicación escrita de China, párrafo 426.

[2519] Primera comunicación escrita de China, párrafos 374, 464, 480, 497 y 520; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 329.

[2520] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 417 y 436.

[2521] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 431, 432 y 437.

Estados Unidos alegan que de esta declaración se desprende con claridad que el Órgano de Apelación no considera que el criterio de "causa sustancial", establecido en la legislación y aplicado por la USITC, sea intrínsecamente incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[2522]

7.1030 Nueva Zelandia replica que el Órgano de Apelación observó que el Acuerdo sobre Salvaguardias otorga a la autoridad competente la discrecionalidad adecuada para elaborar su propia metodología. Pero los Estados Unidos, al esgrimir este argumento, desconocen el hecho de que el Órgano de Apelación también constató que la USITC había violado el Acuerdo sobre Salvaguardias al no efectuar de manera correcta la no atribución. En otras palabras: la autoridad competente dispone de discrecionalidad para desarrollar y aplicar una metodología apropiada, siempre que ésta dé un resultado que cumpla el Acuerdo sobre Salvaguardias.[2523, 2524]

7.1031 De modo similar, las Comunidades Europeas están de acuerdo en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prohíbe determinadas metodologías. Pero sí prescribe, según las Comunidades Europeas, determinadas funciones que toda metodología debe cumplir satisfactoriamente (por ejemplo, asegurar la no atribución). Las Comunidades Europeas dicen que su critica a los Estados Unidos no se basa en que estén obligados a aplicar una metodología determinada. Su critica es que la metodología aplicada por los Estados Unidos no les permite realizar satisfactoriamente el análisis a los efectos de la no atribución que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige.[2525] Las Comunidades Europeas piden que el Grupo Especial constate que los Estados Unidos, al no haber establecido "explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuya al aumento de las importaciones", no han acreditado la existencia de una relación autentica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Como la USITC aplicó la misma metodología en cada una de sus determinaciones, las Comunidades Europeas sostienen que los vicios metodológicos que se establecieron afectan necesariamente a cada una de las determinaciones.[2526]

7.1032 Respondiendo también a los Estados Unidos, las Comunidades Europeas argumentan que está claro que, aunque los grupos especiales y el Órgano de Apelación constataron que la USITC no había facilitado una explicación fundamentada y suficiente, el motivo de esas constataciones reside en que el método de las comparaciones relativas aplicado por la USITC no le permite establecer adecuadamente que no se atribuyan al aumento de las importaciones los efectos de daño de otros factores.[2527] Las Comunidades Europeas dicen[2528] que no pueden reprochar a los Estados Unidos que se remitan a lo que debe ser la única observación del Órgano de Apelación que tiene algún cariz tenuemente positivo respecto de sus prácticas en materia de causalidad. Pero los Estados Unidos sólo pueden afirmar que la declaración hecha en *Estados Unidos - Cordero* "aprueba" la metodología de la USITC en materia de causalidad recurriendo a una cita extremadamente selectiva de lo que

[2522] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 433.

[2523] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 181.

[2524] Segunda comunicación escrita del Nueva Zelandia, párrafo 3.111.

[2525] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 320.

[2526] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 355.

[2527] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 347.

[2528] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 348.

realmente dijo el Órgano de Apelación. Las Comunidades Europeas sostienen que no advierten nada en el informe de la USITC que indique en qué forma cumplió la obligación que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Según las Comunidades Europeas, el informe de la USITC, en sí mismo, no explica el proceso a través del cual la USITC separó los efectos de daño de los distintos factores causales, ni explica en qué forma aseguró que los efectos de daño de los demás factores causales no se incluyeran en la evaluación del daño imputado al aumento de las importaciones. La USITC sólo llegó a la conclusión de que cada uno de cuatro "otros factores", de los seis que había, tenía una importancia relativa menor, como causa de daño, que el aumento de las importaciones.[2529]

7.1033 Las Comunidades Europeas también alegan[2530] que los Estados Unidos fuerzan el texto empleado por el Órgano de Apelación al alegar que efectivamente "aprobó" el "método analítico general" de la USITC. El método analítico general de la USITC, basado, como lo está, en una comparación relativa, no le permite dar una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que ha separado y distinguido los efectos de daño de los demás factores de los efectos de daño del aumento de las importaciones. En realidad, el Órgano de Apelación citó con aprobación la constatación del Grupo Especial de que:

> "[l]a aplicación por la USITC del criterio de la 'causa sustancial' en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantiza que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones".[2531]

7.1034 Las Comunidades Europeas plantean[2532] que tres grupos especiales han constatado que la aplicación del método de comparación relativa era incompatible con el régimen de la OMC. Aunque en dos de esos casos los informes de los grupos especiales fueron revocados en ciertos aspectos concretos de su razonamiento respecto de la causalidad, el Órgano de Apelación no revocó su conclusión final de que la USITC no había establecido una relación de causalidad.[2533] Las

---

[2529] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 184 y 185. La supresión de las notas de pie de página, las cursivas del original y el subrayado indican el texto citado por los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, párrafo 433.

[2530] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 349.

[2531] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 187.

[2532] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 351.

[2533] En el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, se constató lo siguiente:

> "[E]l examen llevado a cabo por la USITC de si el aumento de las importaciones fue 'una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa' del daño grave, y la conclusión consiguiente de la USITC de que el aumento de las importaciones es 'una causa importante del daño grave y una causa que es más importante que cualquier otra causa' no son compatibles con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no garantizan la no atribución a las importaciones del daño causado por otros factores".

En *Estados Unidos - Cordero*, el Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión (párrafo 7.277):

> "[L]as determinaciones de la USITC con respecto a cuatro de los seis 'otros factores' examinados no constituyen determinaciones de que esos factores no contribuyeran de manera apreciable a la amenaza de daño grave. La USITC constató más bien que esos cuatro factores

Comunidades Europeas señalan que en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial, apoyándose en aclaraciones de los informes del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Cordero*, constató lo siguiente:

> "[C]abe deducir que la metodología utilizada en su análisis de los daños causados por la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas tiene por objeto (en consonancia con la legislación estadounidense aplicable) determinar si ese factor es una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones. No estamos persuadidos de que tal determinación sea suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, que requiere que los daños causados por otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. De hecho, la USITC reconoce que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas estaba teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción de tubos nacional. Sin embargo, de ese análisis no se desprende en qué forma, si es que lo hizo, la USITC separó los efectos perjudiciales de la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. El análisis de la USITC no permite determinar la naturaleza y magnitud de los daños causados por la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas. En lugar de ello, al igual que en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los Estados Unidos dieron por sentado en la práctica que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas no causó el daño atribuido al aumento de las importaciones. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, esa presuposición es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4. La misma presuposición hizo en la práctica la USITC con respecto a las demás causas de daño arriba identificadas, ya que su análisis de esos factores también se redujo a determinar si los daños causados por el factor pertinente no eran una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones".[2534]

7.1035 Las Comunidades Europeas alegan[2535] que el Órgano de Apelación confirmó este análisis expresado en la conclusión del Grupo Especial de que la USITC "no explicó adecuadamente" cómo había asegurado que el daño causado a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a ese aumento.[2536] El Órgano de Apelación citó específicamente las conclusiones de la USITC en la investigación del asunto *Estados Unidos - Tubos*, según las cuales:

> eran causas 'menos importantes' de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones lo cual, en nuestra opinión, significa que estaban contribuyendo en una forma más que insignificante a esa amenaza. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la aplicación por la USITC del criterio de la 'causa sustancial' en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones".

[2534] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.288.

[2535] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 352.

[2536] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.290; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 222.

> "Los demandados también afirmaron que no podemos atribuir a las importaciones el daño causado por estos factores. No hemos hecho tal cosa. Como prescriben las leyes, después de evaluar todas las causas posibles del daño, hemos determinado que las importaciones son una importante causa de daño grave y no son menos importantes que ninguna otra causa."[2537]

7.1036 Las Comunidades Europeas sostienen[2538] que esto no "establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuya al aumento de las importaciones".[2539] Al proceder así, el Órgano de Apelación consideró la aseveración de la USITC de que no había atribuido el daño causado por otros factores al aumento de las importaciones Las Comunidades Europeas sostienen que en este caso la USITC ni siquiera afirmó, en ninguna de sus determinaciones referentes a grupos de productos, que no hubiera atribuido a las importaciones el daño causado por otros factores. Simplemente afirma, en casos individuales, que las demás causas no son tan importantes como el aumento de las importaciones. Junto con la declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* antes citada, esta constatación del Órgano de Apelación es una indicación clara de que la comparación relativa llevada a cabo por la USITC no le permite facilitar la explicación fundamentada y suficiente de separación, distinción y no atribución que, según ha constatado el Órgano de Apelación, exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.1037 Los Estados Unidos señalan que el criterio de la "causa sustancial", establecido por la legislación estadounidense, no exige únicamente a la USITC llevar a cabo una "comparación relativa" del daño causado por las importaciones y por factores distintos de ella, como han afirmado los reclamantes. Por el contrario, la norma legal estadounidense obliga a la USITC a efectuar dos constataciones separadas al analizar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones y por otros factores. En primer lugar, la USITC debe determinar que el aumento de las importaciones, en sí mismo, es una causa "importante " de daño grave a la rama de producción nacional. En segundo lugar, la USITC debe determinar también que las importaciones son una causa de daño tan "importante" o "más importante" que cualquier otro factor. En consecuencia, está claro que con arreglo al régimen legal de los Estados Unidos no basta que la USITC simplemente constate que las importaciones causan más daño que otros factores. La disposición legal estadounidense obliga específicamente a la USITC a constatar que las importaciones son, también, una causa "importante" de daño grave.[2540] Los Estados Unidos sostienen que, a la luz de estos requisitos, también está claro que el criterio de la "causa sustancial" obliga, en realidad, a que la USITC determine la naturaleza y el alcance de cada uno de los factores que causan daño a la rama de producción, incluido el aumento de las importaciones. La norma legal obliga en primer lugar a la USITC a determinar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones evaluando si el aumento de éstas es o no una causa "importante" de daño grave. También obliga a la USITC a "examinar los factores distintos de las importaciones" que causan daño, y comparar la "importancia" de ese daño con el causado por las importaciones.[2541]

[2537] Informe de la USITC sobre la investigación relativa a los tubos de acero, página I-30, citado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 218.

[2538] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 352.

[2539] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

[2540] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 439.

[2541] Primera comunicación escrita de las Estados Unidos, párrafo 440.

7.1038 Las Comunidades Europeas replican que las observaciones de los Estados Unidos en sus comunicaciones y en el informe de la USITC permiten extraer dos conclusiones: la USITC determina la existencia de una relación de causalidad "sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y después determina si, en cada caso, el otro factor causa o no un daño "igual o mayor" que el causado por el aumento de las importaciones.[2542] Según las Comunidades Europeas, esto no está en conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si se examina su significado corriente teniendo en cuenta su objeto y fin.[2543] Más particularmente, las Comunidades Europeas sostienen que tal método quita toda eficacia al análisis sobre la no atribución, y es claramente incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es incorrecto determinar la existencia de una relación de causalidad antes de llevar a cabo el análisis sobre la no atribución. Además, este análisis obliga a separar y distinguir los efectos de daño causados por los demás factores de los que causa el aumento de las importaciones.[2544]

7.1039 Las Comunidades Europeas sostienen[2545] que el Órgano de Apelación considera claramente que la determinación sobre la relación de causalidad sólo puede efectuarse de manera concluyente después de llevar a cabo la verificación de no atribución. El Japón, Corea, China, Noruega y Nueva Zelandia se manifiestan de acuerdo.[2546] Según las Comunidades Europeas, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* reconoció este defecto de la metodología de los Estados Unidos:

> "Observamos además que la USITC determina de inmediato si hay un nexo entre el aumento de las importaciones y el daño grave, sin intentar antes separar el daño causado por otros factores. [...] Estimamos que un análisis de esas características no permite a las autoridades investigadoras determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el daño grave y el aumento de las importaciones."[2547]

7.1040 En vista de lo anterior, las Comunidades Europeas alegan que la USITC ha desconocido claras instrucciones del Órgano de Apelación, y el análisis del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[2548, 2549]

[2542] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 326.

[2543] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 328-331.

[2544] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 327 y 328.

[2545] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 332; las Comunidades Europeas se remiten, además, al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69, y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

[2546] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; respuesta escrita de China a la misma pregunta; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; y respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta.

[2547] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.289.

[2548] "El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado." Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26.

[2549] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 333.

7.1041 En particular, las Comunidades Europeas alegan que la USITC, en los siguientes casos, determina la existencia de un nexo causal antes de cualquier supuesto examen de los efectos de daño de otros factores:

> Barras laminadas en caliente
>
> "En consecuencia, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones fue una causa importante del daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente."[2550]
>
> Barras laminadas en frío
>
> "Como las importaciones lograron acrecentar su participación en el mercado de los Estados Unidos en 2000, la producción y los envíos de la rama de producción nacional disminuyeron respecto de los niveles de 1999 a pesar del aumento del consumo aparente en los Estados Unidos."[2551]
>
> Ciertos productos tubulares
>
> "Constatamos que las importaciones han tenido un efecto negativo en la rama de producción nacional durante el período que hemos examinado, en particular en los años recientes de ese período."[2552]
>
> "Constatamos, además, que el aumento de las importaciones es causa probable de daño grave a la rama de producción nacional en el futuro inminente."[2553]
>
> Accesorios de acero al carbono y aleado (ABJH)
>
> "Constatamos que las importaciones son una causa sustancial de daño grave."[2554]
>
> Barras de acero inoxidable
>
> "En resumen, constatamos que el aumento de la cantidad de importaciones de barras de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial de los deterioros de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante este período."[2555]

[2550] Informe de la USITC, volumen I, página 96.

[2551] Informe de la USITC, volumen I, página 106.

[2552] Informe de la USITC, volumen I, página 163.

[2553] Informe de la USITC, volumen I, página 164.

[2554] Informe de la USITC, volumen I, página 177.

[2555] Informe de la USITC, volumen I, página 212.

Varillas de acero inoxidable

"En resumen, constatamos que el aumento de la cantidad de importaciones de varillas de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial de los deterioros de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante este período."[2556]

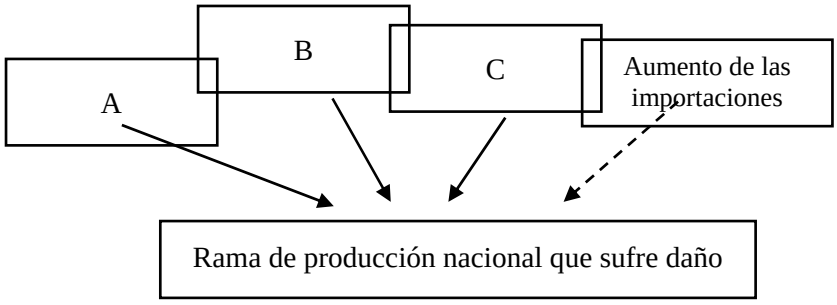
Productos fundidos con estaño

"También constato que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional, porque constituye una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa."[2557]

7.1042 Según las Comunidades Europeas, un Miembro no podía determinar la existencia de una relación de causalidad si no podía determinar que las importaciones pudieron causar el daño observado (lo que exigía la correlación temporal). Tampoco podía determinar la existencia de una relación de causalidad si sólo comparaba los efectos de daño hipotéticamente causados por el aumento de las importaciones con uno de los demás factores, porque podía ocurrir que el daño observado fuese causado por otro factor.[2558] De manera similar, Noruega alega que el examen por la USITC de causas relativas tomadas individualmente no da lugar a ninguna determinación acerca de si el efecto conjunto de los demás factores causales determina la existencia de una "relación de causalidad auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño.[2559]

7.1043 Las Comunidades Europeas sostienen que un Miembro sólo puede asegurar debidamente que no ha atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, garantizando así la existencia de una relación de casualidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave, cuando determina si todos los demás factores causan o no el daño que se observa.[2560] Las Comunidades Europeas afirman que este método, y el adoptado por la USITC, pueden ilustrarse en los diagramas que siguen (en los cuales A, B y C son causas de daño distintas del aumento de las importaciones)[2561]:

Situación general



[2556] Informe de la USITC, volumen I, página 221.

[2557] Informe de la USITC, volumen I, página 308.

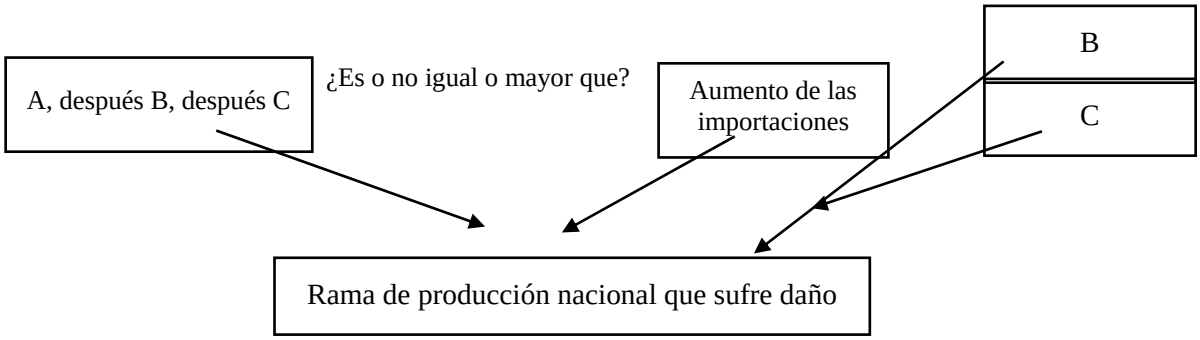
[2558] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 338.

[2559] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115.

[2560] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 337.

[2561] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 338.

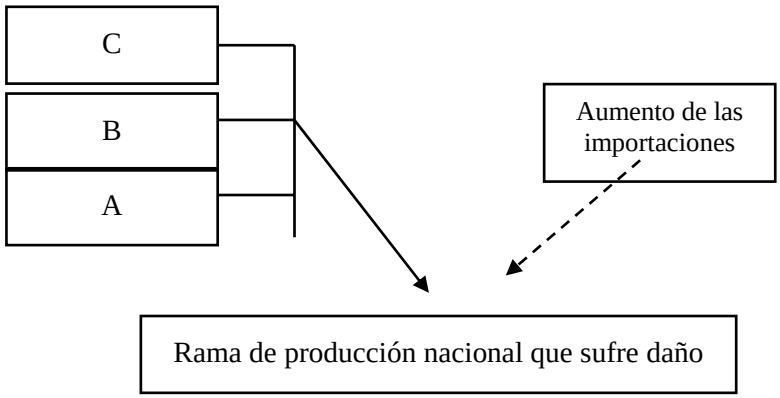
Examen que realiza la USITC



7.1044 Según las Comunidades Europeas, se comparan los efectos de daño de A con los causados por el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de B y C (mientras que se presumen los efectos de daño del aumento de las importaciones). Seguidamente se comparan los efectos de daño de B con los que causa el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de A y C. Por último, se comparan los efectos de daño de C con los que causa el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de A y B.[2562]

7.1045 Como ejemplo, Nueva Zelandia toma el caso de una constatación de la USITC según la cual la rama de producción nacional sufre daño causado por cinco factores, de los cuales sólo uno consiste en el aumento de las importaciones. El debido análisis de los datos pertinentes sugiere que tres de esas causas, entre ellas el aumento de las importaciones, son particularmente importantes y tienen efectos más o menos equivalentes. Sin embargo, según Nueva Zelandia, la USITC alegaría que el aumento de las importaciones, que sólo genera menos de la tercera parte del daño grave, cumple el criterio de "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias.[2563]

Análisis que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias



7.1046 Las Comunidades Europeas observan que en su último diagrama (*supra*) los efectos combinados de A, B y C se evalúan juntos y de este modo, una vez que se han aislado los efectos de

[2562] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 339.

[2563] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.89.

esos otros factores, puede determinarse si la relación hipotética de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave es realmente auténtica y sustancial.[2564]

7.1047 Las Comunidades Europeas sostienen que es éste, con toda evidencia, el análisis que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. Así resulta de la interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4. Esa norma se refiere a la situación en que "haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones" para disponer que "este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". La expresión "este daño" es una clara referencia al daño causado por "otros factores, distintos del aumento de las importaciones". El examen del objeto del párrafo 2 b) del artículo 4 indica que es preciso considerar todos los factores colectivamente, sin lo cual no es posible determinar con certeza la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.[2565] Según las Comunidades Europeas[2566], esto también quedó establecido por el Órgano de Apelación. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación, después de exigir que los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones se distinguieran de los causados por otros factores, declaró lo siguiente:

> "Las autoridades competentes pueden entonces [...] atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el 'daño' causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones."[2567]

7.1048 Las Comunidades Europeas y Noruega alegan[2568] que al analizar los efectos de daño de cada uno de los demás factores de manera individual comparándolos con los causados por el aumento de las importaciones, la USITC actúa de manera incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas y Noruega se remiten a la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos*, que estableció lo siguiente:

> "[L]a USITC centra su atención en los demás factores, uno por uno, y examina su importancia causal relativa por lo que respecta al daño grave cuya existencia ha determinado anteriormente (es decir, el daño causado por el aumento de las importaciones y todos los demás factores). Observamos que el daño grave objeto de examen sigue estando, sin embargo, 'contaminado' por los efectos perjudiciales de los demás factores. Por consiguiente, los Estados Unidos no están evaluando la importancia causal relativa de los efectos perjudiciales del otro factor pertinente contrastándola con la de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Antes bien, evalúan los efectos perjudiciales del otro factor pertinente comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y los factores restantes. Estimamos que un análisis de esas características no permite a las

[2564] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 340.

[2565] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 341.

[2566] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 342.

[2567] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

[2568] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 343; y Segunda comunicación de Noruega, párrafo 118.

> autoridades investigadoras determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el daño grave y el aumento de las importaciones".[2569]

7.1049 Los Estados Unidos responden que la USITC simplemente no constata la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones y el daño grave antes de asegurarse de que no se atribuyan a las importaciones los efectos de otros factores distintos. En lugar de ello, la USITC examina en primer lugar si existe o no una correlación de tendencias entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción nacional, y seguidamente separa y distingue los efectos de las importaciones de los efectos de otros factores antes de establecer una conclusión sobre la existencia de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En otras palabras, la USITC cumple estas dos etapas del análisis antes de llegar, finalmente, a la conclusión de que las importaciones han causado un daño grave a la rama de producción nacional.[2570]

7.1050 Los Estados Unidos sostienen que las Comunidades Europeas parecen interpretar equivocadamente la orientación impartida por el Órgano de Apelación sobre el debido análisis de la causalidad en los procedimientos en materia de salvaguardias. En primer lugar, las Comunidades Europeas omiten reconocer que el Órgano de Apelación declaró que el elemento de juicio "esencial" del análisis sobre la causalidad que debe efectuar la autoridad competente es una evaluación acerca de si existe "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño".[2571] La USITC efectivamente examina si existe esa correlación como primer paso de su análisis, porque la existencia de correlación entre la tendencia de las importaciones y los movimientos de los factores relativos a los resultados de la rama de producción suele ser un indicio firme de relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave. En segundo lugar, el argumento de las Comunidades Europeas también parece basarse en la premisa de una interpretación equivocada del análisis del Órgano de Apelación sobre los principios que deben orientar a la autoridad competente en su obligación de no atribución. Aunque el Órgano de Apelación, en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, dijo que "[e]l párrafo 2 b) del artículo 4 presupone [...] como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se distingan de los efectos perjudiciales causados por otros factores", el Órgano de Apelación no afirmó que esa "primera fase" obligue a la autoridad competente a determinar la naturaleza y el alcance de los factores distintos de la importación *antes* de evaluar si existe correlación entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción. Por el contrario, el Órgano de Apelación dijo expresamente que las etapas del análisis indicadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo* para cumplir la obligación de no atribución "constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4" y no son realmente "'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias".[2572] Además, el Órgano de Apelación ha declarado expresamente que "[no] es imprescindible que cada una de [esas fases] sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes".[2573] En otras palabras, el Órgano de Apelación no ha dicho

---

[2569] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.289. (sin subrayar en el original)

[2570] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2571] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[2572] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

[2573] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

que las autoridades competentes deban aislar y distinguir en primer lugar los efectos de los factores distintos de las importaciones antes de evaluar si existe correlación entre las tendencias de la importación y el deterioro de la situación de la rama de producción. El orden en que se lleven a cabo las etapas del análisis no cuenta mientras el análisis cumpla las obligaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en conformidad con los informes adoptados por el Órgano de Apelación.[2574]

7.1051 China presenta un argumento similar al formulado por las Comunidades Europeas. China se remite[2575] a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* según la cual:

> "[L]a prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la relación de causalidad se puede cumplir cuando el daño grave es causado por la influencia recíproca del aumento de las importaciones y otros factores".[2576]

7.1052 China sostiene que la expresión "influencia recíproca" fue convenientemente escogida porque existen varios factores, además del aumento de las importaciones, que contribuyen al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional. La relación recíproca de todos los diversos factores influye en la evolución positiva o negativa de la rama de producción nacional. China sostiene que, en consecuencia, sería engañoso realizar una comparación entre el aumento de las importaciones y cada uno de los factores por separado, en vez de analizar las "importaciones causantes de daño" y el daño causado por la influencia recíproca de los demás factores.[2577]

7.1053 China se remite también[2578] a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

> "Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es fundamental que las autoridades competentes examinen si otros factores, que no sean el aumento de las importaciones, causan daño simultáneamente. Si las autoridades competentes no llevan a cabo este examen, no pueden asegurar que el daño causado por otros factores no se 'atribuya' al aumento de las importaciones."[2579]

7.1054 China sostiene que, por lo tanto, las autoridades investigadoras tienen que distinguir los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de todos los demás factores pertinentes que interactúan en relación con la determinación sobre la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2580]

[2574] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2575] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 181.

[2576] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 209. (sin subrayar en el original)

[2577] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 182.

[2578] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 182.

[2579] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 91. (sin subrayar en el original)

[2580] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 183.

7.1055 China señala que la USITC, en lo esencial, determina si las importaciones son o no una causa de daño de importancia igual o mayor a la de cualquier otro factor. Según China, la USITC básicamente toma uno de los factores del grupo de "los demás factores" y compara su importancia individualmente, uno por uno, con la importancia de los efectos de las importaciones. Los Estados Unidos basaron su determinación en una mera comparación entre el aumento de las importaciones y cada uno de los demás factores, tomados individualmente. Tal análisis permitió a los Estados Unidos establecer artificialmente la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño, sin tomar en consideración que el efecto global de los demás factores era una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.[2581]

7.1056 China argumenta, en primer lugar, que el examen individual de cada factor no refleja cabalmente la influencia recíproca de los factores y, por lo tanto, no muestra ni distingue el efecto global de las demás causas del daño que sufre la rama de producción nacional.[2582] En términos similares, Noruega dice que la USITC considera las importaciones como un factor que debe apreciarse, no en comparación con el efecto colectivo de los demás factores que causan daño, sino únicamente en comparación con los otros factores tomados uno por uno.[2583, 2584] Noruega sostiene que, siempre que existan dos o más factores, los Estados Unidos inevitablemente llegan a resultados incorrectos. Alega que, aunque sólo exista un único factor diferente, se lo descartará si es "una causa de importancia igual pero no mayor que la de las importaciones". Así lo explica claramente la Sra. Miller en el informe de la USITC, cuando indica lo siguiente: "Constato, en consecuencia, que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave en cuanto es una causa importante y no lo es menos que ninguna otra causa ... ."[2585, 2586]

7.1057 El Brasil considera que la influencia recíproca de diversos factores en los resultados de la rama de producción nacional del país importador tiene que ser analizada.[2587] Del mismo modo, las Comunidades Europeas sostienen que es indispensable evaluar el efecto acumulado de los demás factores para determinar si existe una relación de causalidad.[2588] El Japón dice que el procedimiento de separar y distinguir las causas debe incluir el examen de la influencia recíproca de los factores, en el sentido de que el daño causado colectivamente por la interacción de los demás factores debe distinguirse del causado por el aumento de las importaciones.[2589] Sería muy artificioso examinar

[2581] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 184 y 185; y respuesta de China a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2582] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 186.

[2583] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 423.

[2584] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 116.

[2585] Informe de la USITC, volumen I, página 308 (Prueba documental CC-6).

[2586] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 117.

[2587] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2588] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2589] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

únicamente cada factor por separado si se constatara que la influencia recíproca de diversos factores ha afectado a la rama de producción. Puede ocurrir que los efectos combinados de varios factores sean mayores que los de cualquier factor considerado separadamente. Por ejemplo, una disminución importante de la demanda en el mercado en el mismo momento en que las miniacerías ampliaban la capacidad de producción tendría efectos mucho más profundos en las ventas y los beneficios del sector integrado que cualquier factor único considerado separadamente.[2590]

7.1058 China alega, en segundo lugar, que el examen factor por factor se limita a una comparación de la importancia causal de cada uno de ellos. No distingue del factor que representan las importaciones el efecto de potenciación mutua de otros factores causantes de daño.[2591] China sostiene que, por lo tanto, al no distinguir el daño causado colectivamente por la relación recíproca de otros factores de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones, la USITC no dispuso del fundamento adecuado para determinar la existencia de una "relación de causalidad auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional, y no podía llegar a la conclusión de que las importaciones contribuyeron en forma "sustancial"[2592] al daño grave.[2593] China alega que, en consecuencia, ese método no asegura que no se atribuya a las importaciones, conforme a lo que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el daño grave causado simultáneamente a la rama de producción nacional por otros factores diferentes.[2594]

7.1059 Los Estados Unidos responden que la autoridad competente no está obligada a evaluar, antes de imponer una medida de salvaguardia, si las importaciones son o no una causa de daño grave más importante que todos los demás factores posibles. El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene la prescripción de que la autoridad competente constate que los efectos de daño de las importaciones son mayores que el efecto acumulado de todos los demás factores que causan daño. En realidad, el Acuerdo no contiene ningún texto que obligue a la autoridad competente a ponderar la importancia de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones comparándolo con ningún otro factor, ya sea individual o colectivamente. Por el contrario, mientras exista una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción, y la autoridad competente no atribuya a las importaciones los efectos de otros factores causantes de daño, quedan cumplidas las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, incluso el Órgano de Apelación ha interpretado el Acuerdo en el sentido de que obliga a la autoridad competente a "separar y distinguir", unos de otros, los efectos de daño de cada factor que los causa, al llevar a cabo su análisis acerca del daño. Aunque esa separación y distinción de cada factor causante de daño puedan ser "difíciles", el Órgano de Apelación ha dispuesto que deben realizarse.[2595]

7.1060 Los Estados Unidos también sostienen que la USITC desplegó grandes esfuerzos, en su determinación sobre el acero, para identificar la naturaleza y el alcance del daño causado por las

[2590] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2591] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 187.

[2592] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 407.

[2593] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 188.

[2594] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 189.

[2595] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 533.

importaciones y por cada uno de los otros factores, para evaluar el grado del daño que pudo haber causado cada uno de esos factores individualmente a la rama de producción, y asegurar que en el análisis sobre la causalidad no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores diferentes. En efecto, incluso el Japón parece admitir que los Estados Unidos en realidad "aislaron" efectivamente los efectos de daño de cada uno de los factores al evaluar la importancia de cada uno de ellos en relación con el aumento de las importaciones. Los esfuerzos de la USITC a este respecto cumplen cabalmente los principios establecidos por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y otros casos, es decir, que las autoridades competentes deben "separar" y "distinguir" los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de cada uno de los demás factores causantes de daño en las investigaciones en materia de salvaguardia.[2596]

7.1061 Los Estados Unidos responden que una explicación "razonada y adecuada" de los efectos de daño causados por las importaciones y por otros factores distintos habrá de tener en cuenta debidamente la forma en que causa daño a una rama de producción la influencia recíproca de los diversos factores (los derivados de las importaciones y los demás). Los Estados Unidos también consideran que el análisis de la USITC sobre los efectos de daño causados por las importaciones y por otros factores diferentes respecto de todos los productos de acero abarcados por las medidas correctivas estableció adecuadamente la naturaleza y el alcance del daño imputable a los factores distintos de las importaciones y, por consiguiente, aseguró debidamente que no se atribuyera a las importaciones el daño causado por otros factores.[2597]

vi) Régimen de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio

7.1062 Las Comunidades Europeas, el Japón, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y en *Estados Unidos - Tubos*, declaró que al excluir de una medida de salvaguardia a los países del TLCAN los Estados Unidos deben dar "una explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que las importaciones de fuentes situadas fuera del TLCAN "[cumplen] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".[2598]

7.1063 Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, como las importaciones excluidas pueden estar causando daño, la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no excluidas y el daño grave sólo puede determinarse si el daño causado por las importaciones excluidas no se atribuye a las no excluidas.[2599] Dichos reclamantes alegan que esto requiere dos etapas. Es preciso determinar en primer término si las importaciones excluidas causan

[2596] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 534.

[2597] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 32 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2598] Por ejemplo: Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 488 y siguientes; respuesta escrita del Japón a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 191-193; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 102; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2599] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 195 y 196; y respuesta escrita de Noruega a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

daño. Si se constata que lo causan, tal daño no debe atribuirse a las importaciones no excluidas. Las Comunidades Europeas alegan que, con independencia de la forma y el momento en que se adopte la decisión de excluir ciertos productos importados, debe formularse una determinación que indique el cumplimiento de las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia respecto de los productos importados que no quedan excluidos.[2600]

7.1064 El Japón, Corea, China y el Brasil alegan que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes que en definitiva quedan excluidas de la medida de salvaguardia debe tratarse como "otro factor" en el análisis sobre la causalidad y la no atribución. Noruega dice que esto obliga a excluir esas importaciones "desde el primer momento", y a que ni siquiera se las considere "un aumento de las importaciones".[2601] Más concretamente, el Japón y el Brasil alegan que las importaciones son un factor causal respecto de la cuestión de la existencia de daño grave porque compiten con el producto nacional similar. El análisis sobre la relación de causalidad que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias se frustraría si la autoridad competente pudiera privar de significado determinada parte de esas importaciones excluyendo simplemente de una medida los productos importados de ciertas fuentes. Corea considera que conforme al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias los productos importados que no están sujetos a una medida de salvaguardia no pueden utilizarse para satisfacer las condiciones que figuran en esa norma y están detalladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Brasil sostiene que no basta que la autoridad competente separe y distinga todos los demás factores causales distintos de las importaciones excluidas de productos que son objeto de la investigación. Si la autoridad competente no separa y distingue el efecto de las importaciones procedentes de fuentes excluidas, puede estar aprobando una medida contra importaciones que no tienen una relación de causalidad auténtica y sustancial con el daño grave.[2602] Además, China alega que si determinada parte de las importaciones no queda sujeta a una medida de salvaguardia, esas importaciones lógicamente deben ser "otros factores"; no pueden quedar en ninguna "tercera categoría", ni en ningún "agujero negro" de la causalidad.[2603]

7.1065 Las Comunidades Europeas alegan que el paralelismo exige la presencia de todas las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia respecto de las importaciones a las que se aplique la medida. Si una autoridad investigadora no determina si las importaciones excluidas causan daño grave (y no que "contribuyen en grado importante" al daño grave) y no se asegura entonces de que el daño causado por esas importaciones excluidas no se atribuya a las que no se excluyen, el análisis de la causalidad queda automáticamente viciado.[2604] Del mismo modo, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que, no existiendo una explicación razonada y adecuada de una exclusión, que establezca explícitamente que las importaciones de que se trata cumplen las condiciones necesarias para la aplicación de una medida de salvaguardia, la violación del requisito de paralelismo

[2600] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

[2601] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 182.

[2602] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 197 y 198; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 103; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2603] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 198.

[2604] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

efectivamente tendría por consecuencia un análisis de la causalidad incompatible con el régimen de la OMC.[2605] Corea alega que, si se quebranta el paralelismo, la medida no queda limitada al grado necesario para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones objeto de la medida. Por la misma razón, el análisis de la causalidad, en ese caso, es incompatible con la prescripción establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque el daño grave causado por fuentes excluidas de la medida no ha sido tratado como "otro factor" y se lo ha imputado a las importaciones comprendidas en la medida.[2606] En cambio, el Japón alega que una violación del requisito de paralelismo no da lugar automáticamente a que el análisis de la causalidad sea incompatible con el régimen de la OMC. El Órgano de Apelación ha declarado que el paralelismo exige que "las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 [correspondan] a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2". Mediante una explicación razonada y adecuada de una exclusión, que establezca explícitamente que las importaciones objeto de una medida de salvaguardia cumplen las condiciones para su aplicación, la autoridad competente efectivamente puede subsanar los efectos del quebrantamiento del paralelismo.[2607]

7.1066 Los Estados Unidos alegan con carácter de respuesta general que, aunque el Órgano de Apelación ha declarado que los Estados Unidos deben llevar a cabo un análisis "de causalidad" paralelo respecto del daño causado por las importaciones no procedentes de países del TLCAN al excluir de la medida de salvaguardia al Canadá y México, no ha declarado que los Estados Unidos debieran llevar a cabo un análisis separado para esas importaciones respecto de la no atribución, en su análisis inicial sobre la causalidad referente a todas las importaciones ni tampoco en el realizado como parte del necesario "análisis del paralelismo" que se menciona en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*.[2608]

7.1067 Los Estados Unidos alegan, como cuestión preliminar, que ninguna parte del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias ni de las constataciones del Órgano de Apelación indica que la USITC deba considerar que las importaciones procedentes del Canadá y México son otro factor causante de daño cuando lleva a cabo su evaluación inicial acerca de si las importaciones han causado un daño grave a la rama de producción. En esa etapa del análisis de la USITC -es decir, antes de que la Comisión examine si corresponde o no excluir a México y el Canadá de la medida correctiva- la USITC está obligada por las normas legales de los Estados Unidos y el Acuerdo sobre Salvaguardias a evaluar si las importaciones de todas las fuentes han sido o no una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. A este respecto, los Estados Unidos observan que tanto su legislación como el Acuerdo sobre Salvaguardias obligan a la USITC a realizar su análisis general sobre la causalidad incluyendo las "importaciones": es decir, todas las del producto respectivo y no solamente las que en definitiva queden comprendidas en la medida. Además, según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación no ha indicado en sus constataciones anteriores que exista motivo alguno para que la autoridad competente excluya de su análisis inicial sobre el daño ninguna categoría de importaciones. En consecuencia, en virtud del texto de su norma legal y del Acuerdo, simplemente

[2605] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2606] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2607] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2608] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 452.

no existen fundamentos para que la USITC trate esos productos, en su análisis inicial sobre el daño, como si fueran otra cosa que importaciones.[2609]

7.1068 Los Estados Unidos señalan que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo -que es la disposición del Acuerdo que obliga a la autoridad competente a no atribuir a las importaciones los efectos de otros factores- estipula específicamente que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones".[2610] Por consiguiente, el Acuerdo sobre Salvaguardias indica que el análisis destinado a la no atribución sólo se requiere para los factores "distintos de las importaciones" que puedan estar causando daño a la rama de producción nacional, aunque determinadas importaciones hayan quedado excluidas de la medida correctiva.[2611]

7.1069 Los Estados Unidos alegan que, del mismo modo, no hay motivos que obliguen a la USITC a tratar esas importaciones como una causa de daño "distinta de las importaciones" como parte de su análisis del "paralelismo" en la relación de causalidad. Los Estados Unidos afirman que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, constató que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un segundo análisis sobre la causalidad que excluya las importaciones procedentes del Canadá y México de su evaluación de la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de la rama de producción, cuando los Estados Unidos constatan que corresponde excluir las importaciones procedentes del Canadá y México de la medida de salvaguardia en virtud de la cláusula de exclusión del TLCAN. Sin embargo, el requisito de que los Estados Unidos excluyan esas importaciones de su "análisis del paralelismo" obliga a los Estados Unidos, en realidad, a tratar esas importaciones como "otra" causa de daño y a distinguir los efectos que tienen, en el precio y en el volumen, las importaciones procedentes del TLCAN y las de otros orígenes.[2612]

7.1070 Noruega replica[2613] que los Estados Unidos, al describir la regla jurídica aplicable en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, convienen en que han cometido un error y están obligados, al fin y al cabo, a realizar un segundo análisis a efectos de no atribución, considerando esas importaciones como "otro" factor que causa daño. En términos de los Estados Unidos:

> "[E]l Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, constató que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un segundo análisis sobre la causalidad que excluya las importaciones procedentes del Canadá y México de su evaluación de la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de la rama de producción, cuando los Estados Unidos constatan que corresponde excluir las importaciones procedentes del Canadá y México de la medida de salvaguardia en virtud de la cláusula de exclusión del TLCAN.[2614] Sin embargo, el requisito de que los Estados Unidos excluyan esas importaciones de su 'análisis del paralelismo' obliga a los Estados Unidos, en realidad, a tratar esas importaciones

[2609] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 453.

[2610] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

[2611] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

[2612] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 454.

[2613] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 126.

[2614] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96, y *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 179 y siguientes.

> como 'otra' causa de daño y a distinguir los efectos que tienen, en el precio y en el volumen, las importaciones procedentes del TLCAN y las de otros orígenes".[2615]

7.1071 China sostiene que, como las importaciones procedentes del TLCAN que quedaron excluidas deben considerarse "otro factor" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos se equivocan al afirmar que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por los informes del Órgano de Apelación, obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN a los efectos de la no atribución.[2616] Las Comunidades Europeas alegan[2617] que el Órgano de Apelación innegablemente no ha dicho, en esos términos precisos, que la autoridad competente esté obligada a llevar a cabo un análisis de las importaciones excluidas a los efectos de la no atribución. Pero ha dicho que, para cumplir el requisito del paralelismo:

> "[L]os Estados Unidos tendrían que demostrar, de acuerdo con nuestra resolución en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que la USITC proporcionó una *explicación razonada y adecuada* que *establece explícitamente* que las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*'".[2618]

7.1072 Según las Comunidades Europeas es evidente que, para asegurar que las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio cumplen los requisitos de aplicación de una medida de salvaguardia, los Miembros tienen que demostrar la presencia de todos los elementos de una determinación que justifican la imposición de tal medida respecto de las importaciones no excluidas.[2619] Las Comunidades Europeas sostienen que así lo confirma el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado a la luz de las constataciones del Órgano de Apelación sobre el paralelismo. El párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". El "aumento de las importaciones", en esta frase, debe interpretarse en referencia a las importaciones no excluidas, porque la autoridad competente está obligada a constatar una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre esas importaciones no excluidas y el daño grave. Por lo tanto, los "factores distintos del aumento de las importaciones" tienen que entenderse como todos los factores que no consisten en la importación (como el aumento de la capacidad, la disminución de la demanda, etc.); y si un Miembro decide excluir determinadas importaciones, también las importaciones así excluidas.[2620]

7.1073 Los reclamantes sostienen que la USITC no llevó a cabo ninguna evaluación específica sobre las importaciones no procedentes del TLCAN. Lo que hizo fue evaluar las importaciones

---

[2615] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 454. (sin subrayar en el original)

[2616] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 198 y 199.

[2617] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 362.

[2618] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188. (las cursivas figuran en el original)

[2619] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 363.

[2620] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 364.

correspondientes al TLCAN, llegando a la conclusión de que su exclusión no alteraría sus constataciones de existencia de daño y relación de causalidad respecto del total de las importaciones.[2621] Sin embargo, según China y el Brasil, esta constatación no cumple la obligación de explicar de qué modo los hechos corroboran la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron, por sí solas, un daño grave o una amenaza de daño grave. De este modo, no corresponden a un análisis adecuado de las importaciones procedentes del TLCAN a los efectos de la no atribución. El análisis de la USITC sobre las importaciones no procedentes del TLCAN no cumplió, por lo tanto, la norma fijada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, que exige una "explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que esas importaciones causan por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional.[2622]

7.1074 Los Estados Unidos sostienen que, a pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no lo prescribe explícitamente, la USITC, en su análisis sobre el paralelismo, en realidad aisló debidamente los efectos de las importaciones procedentes y no procedentes de países del TLCAN.[2623] Los Estados Unidos afirman que la USITC analizó adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de las importaciones no procedentes de TLCAN distinguiéndolos de los efectos de las procedentes del TLCAN. En realidad, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá y México no constituían una parte sustancial del total de las importaciones y no contribuían en grado importante al daño respecto de diversos productos comprendidos en las medidas correctivas dictadas por el Presidente. En lo referente a esos productos, los Estados Unidos sostienen que está claro que la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones provenientes del Canadá y México no eran una causa significativa de daño a la rama de producción nacional. Además, respecto de los productos sobre los cuales la USITC constató que las importaciones procedentes de México y el Canadá habrían de contribuir en grado importante al daño, llevó a cabo un análisis en que aisló los efectos de las importaciones no procedentes del TLCAN de las procedentes de él, llegando a la conclusión de que las primeras eran todavía una causa sustancial de daño grave a la rama de producción respectiva. Habiendo procedido así, la USITC cumplió claramente un análisis destinado a determinar la naturaleza y el alcance del daño causado tanto por las importaciones procedentes del TLCAN como por las demás importaciones distinguiendo los efectos de uno y otro grupo.[2624]

7.1075 Las Comunidades Europeas y China replican que es sorprendente que los Estados Unidos afirmen por un lado que no existe obligación alguna de aplicar a las importaciones procedentes del TLCAN un análisis referente a la no atribución y, por otro lado, argumenten que llevaron a cabo

---

[2621] Véase, por ejemplo, la respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 105. Como se señaló en la Primera comunicación escrita del Brasil, la USITC, en realidad, ¡constató en varios casos que las importaciones procedentes de países del TLCAN contribuían en grado importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional! Por ejemplo, en el análisis de la USITC sobre CPLPAC, constató que las importaciones procedentes del TLCAN representaban una parte considerable del total de las importaciones, y que las procedentes de México contribuían en grado importante al daño grave causado por las importaciones: informe de la USITC, volumen I, página 66. De modo similar, en su análisis sobre las barras laminadas en caliente y acabadas en frío, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían en grado importante al daño grave causado por ellas: *ibid.*, páginas 100 y 107.

[2622] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 204 y 205; y Segunda comunicación del Brasil, párrafo 105.

[2623] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151.

[2624] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 455.

ese análisis conforme a lo que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 desglosando las importaciones procedentes del Canadá y México de las demás importaciones en todos los casos en que las primeras quedaron excluidas de la medida de salvaguardia, y que separaron y distinguieron los efectos de las importaciones procedentes del TLCAN de las no procedentes de él.[2625]

7.1076 Las Comunidades Europeas observan que la USITC realizó un análisis en tres etapas sobre las importaciones procedentes del TLCAN excluidas en virtud de la norma legal estadounidense. En primer lugar determinó si las importaciones procedentes de los países del TLCAN, considerados individualmente, representaban o no una parte sustancial del total de las importaciones; y, en segundo lugar, si las importaciones que constituían una parte sustancial contribuían o no en grado importante al daño grave o la amenaza de daño grave (es decir, si eran o no una causa importante, aunque no necesariamente la más importante de ellas).[2626] Ante una solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, la USITC dio cuenta en el Segundo Informe Complementario de otras informaciones relativas a las importaciones no procedentes del TLCAN. La USITC "analizó" allí si la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México llevaría a la conclusión de que las importaciones no excluidas seguían siendo "una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional". Esto sólo se hizo respecto de aquellos productos en que se cumplieron las dos primeras etapas requeridas por la Ley de Aplicación del TLCAN. No se facilitó ninguna información ni análisis complementario respecto de Israel y Jordania.[2627]

7.1077 Las Comunidades Europeas alegan que el análisis exigido por el párrafo 2 b) del artículo 4 consiste en establecer, en primer lugar, si el otro factor (en este caso, las importaciones excluidas) es o no una causa de daño a la rama de producción nacional; y, en segundo lugar, asegurarse de que los efectos perjudiciales de esos otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones no excluidas. Según las Comunidades Europeas, ninguna de las etapas del análisis de la USITC sobre las importaciones procedentes del TLCAN se ajusta a lo que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4. Que el Canadá y México figuraran o no entre los cinco principales países proveedores y, en caso afirmativo, que contribuyeran o no "en grado importante" al daño grave, eran cosas que carecían de toda pertinencia respecto de la sencilla pregunta de si esas importaciones realmente causaban o no un daño grave. El análisis de la USITC sobre las importaciones procedentes del TLCAN no facilita una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran una conclusión de que existía una relación auténtica y sustancial de causalidad entre las importaciones no excluidas y el daño grave. La simple conclusión de que "habríamos [la USITC] llegado a igual resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México", junto con un análisis de las importaciones *excluidas*, es precisamente lo que el Órgano de Apelación juzgó, en *Estados Unidos - Tubos*, que no era "una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran la determinación" de que las importaciones *no excluidas* satisfacían los requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardia.[2628] Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos, al realizar ese análisis, no establecieron si las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel o Jordania causan daño, no separaron ni distinguieron los efectos de daño causados por esas importaciones, y no se aseguraron de que los efectos de daño de las importaciones excluidas,

[2625] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 361; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

[2626] Estas prescripciones de la Ley de Aplicación del TLCAN están explicadas más detalladamente en el informe de la USITC, volumen I, páginas 34 y 35.

[2627] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 366.

[2628] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 195.

junto con los efectos de otras causas de daño distintas de las importaciones, no se atribuyeran a las importaciones no excluidas.[2629]

vii) Obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada en el análisis de la relación de causalidad

7.1078 China alega que tiene que establecerse explícitamente, mediante una explicación fundamentada y adecuada, que no se haya atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esa explicación tiene que ser clara e inequívoca.[2630] China alega que la USITC no facilitó una explicación clara e inequívoca de que no se hubiera atribuido a las importaciones el daño causado a la rama de producción nacional por los otros factores. Sostiene que una conclusión como la que figuró en el informe de la USITC, según la cual el aumento de las importaciones de determinado producto es una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, y una causa no menos importante que ninguna otra, ciertamente no era más que una comparación relativa del efecto del aumento de las importaciones con los efectos de otros factores. China añade que la extensa interpretación sobre las constataciones de los miembros de la Comisión que figura en las comunicaciones de los Estados Unidos no puede suplir la falta de una explicación expresa, fundamentada y adecuada de la "no atribución", ni una evaluación adecuada de los efectos de daño de otros factores que debió figurar en el informe de la USITC respecto de CPLPAC[2631], los productos de acero fundido con estaño[2632], las barras laminadas en caliente[2633], las barras acabadas en frío[2634], las barras de refuerzo[2635], los tubos soldados[2636], ABJH[2637], las barras de acero inoxidable[2638], el alambre de acero inoxidable[2639] y las varillas de acero inoxidable.[2640]

7.1079 Las Comunidades Europeas también se apoyan en la jurisprudencia del Órgano de Apelación para alegar que la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 obliga a la autoridad competente, al separar y distinguir los efectos de daño del aumento de las importaciones de los causados por otros factores, a determinar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar en forma satisfactoria la naturaleza y

[2629] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 367.

[2630] Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

[2631] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 225 y 226.

[2632] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 285 y 287.

[2633] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 231.

[2634] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 236.

[2635] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

[2636] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 249 y 251.

[2637] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 254 y 260.

[2638] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 262 y 264.

[2639] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 292.

[2640] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 266, 268 y 270.

el alcance de los efectos de daño de esos otros factores distinguiéndolos de los causados por el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que esa explicación debe ser clara e inequívoca. No debe limitarse a dar por supuesta la explicación ni a sugerirla. Tiene que ser una explicación directa en términos expresos. A juicio de las Comunidades Europeas, las autoridades competentes sólo pueden determinar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial después de haber realizado ese análisis.[2641]

7.1080 Los Estados Unidos responden que la USITC estableció explícitamente, respecto de cada uno de los productos de acero comprendidos en una medida correctiva, que no atribuía al aumento de las importaciones el daño causado por factores distintos. En conformidad con las conclusiones del Órgano de Apelación, la USITC, al llevar a cabo su análisis sobre la relación de causalidad, identificó y distinguió debidamente los efectos de las importaciones de los causados por otros factores. Al proceder así se aseguró de no atribuir a las importaciones los efectos de daño de esos otros factores constatando la existencia de una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufría la rama de producción. Además, sus conclusiones sobre la naturaleza y el alcance del daño imputable a esas causas están corroboradas por amplias pruebas del expediente.[2642]

b) Argumentación referida a medidas específicas

i) CPLPAC

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda interna

7.1081 Nueva Zelandia y otros reclamantes alegan que la disminución de la demanda, y no las importaciones, constituyó una causa sustancial del daño a la rama de producción nacional que se invoca.[2643]

7.1082 China observa[2644] que la USITC, al referirse a la disminución de la demanda en el mercado de los Estados Unidos, constató lo siguiente:

> "Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período."[2645]

[2641] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 444.

[2642] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 444.

[2643] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.144.

[2644] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 207.

[2645] Informe de la USITC, página 63.

7.1083 El Brasil observa que la USITC llegó a la conclusión de que la demanda no importaba.[2646] También el Japón y Nueva Zelandia alegan que la USITC simplemente descartó la disminución de la demanda como fenómeno limitado y propio del final del período.[2647] Nueva Zelandia pone en tela de juicio los motivos que permitían descartar esos datos. Señala que la USITC también rechazó la pertinencia de una disminución de la demanda porque "[s]e comprobó la existencia de daño mucho antes de la última parte de 2000, cuando comenzó a disminuir la demanda, y se la comprobó por primera vez en 1998, cuando la demanda aumentaba (y las importaciones tuvieron un aumento súbito)". Según Nueva Zelandia, aunque esto pueda respaldar el argumento de que la disminución de la demanda no era la única causa de daño de todo el período ni respecto de la totalidad de CPLPAC, no determina que nunca haya sido causa alguna. Además, Nueva Zelandia alega que en 1998 no hubo realmente daño grave.[2648]

7.1084 Nueva Zelandia y China alegan que, a pesar de que la USITC descartó la disminución de la demanda basándose en que la rama de producción ya sufría daño antes de que la demanda comenzara a disminuir, reconoció que esa disminución contribuyó al daño. No obstante, Nueva Zelandia alega que el examen de los datos disponibles muestra que el análisis de la USITC sobre la disminución de la demanda fue simplista, superficial y defectuoso.[2649]

7.1085 China alega que el informe de la USITC no estableció que la disminución de la demanda no se hubiera atribuido al daño causado por el aumento de las importaciones. Según China, se limita a una descripción de la evolución de la demanda, observando que ésta fue mayor en 1999 que en 1996 y registró una caída al final de 2000.[2650]

7.1086 El Japón y el Brasil alegan que la USITC no separó y distinguió el daño a la rama de producción nacional atribuido a la disminución de la demanda de la totalidad del daño que sufrió.[2651] El Japón alega que las pruebas son concluyentes y permiten la medición, e indican que la disminución de la demanda interna es una causa más importante de daño a la rama de producción nacional que las importaciones. A juicio del Japón, si la USITC hubiera separado y distinguido esas otras causas diferentes, no podría haber llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones había causado ningún daño grave.[2652]

7.1087 El Brasil alega que las pruebas muestran que los márgenes de explotación tuvieron estrecha correlación con la demanda -disminuyendo junto con ella- y que no tuvieron absolutamente ninguna correlación con los niveles de importación.[2653] Según el Japón y el Brasil, los resultados de la rama de

---

[2646] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

[2647] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.142.

[2648] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.142.

[2649] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.145.

[2650] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 209.

[2651] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

[2652] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 255.

[2653] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

producción se deterioraron incluso mientras las importaciones caían, e incluso cuando las empresas nacionales ampliaban cada vez más su participación en el mercado.[2654] El Brasil sostiene que la conclusión más lógica es que la demanda total disminuyó con excesiva rapidez.[2655] El Japón y el Brasil dicen que se comprueban las mismas pautas básicas de los datos agregados respecto de cada uno de los productos acabados de la categoría de CPLPAC.[2656] China y Nueva Zelandia alegan igualmente que los Estados Unidos desconocieron la correlación entre la declinación de la demanda y la declinación de los resultados de explotación y no hicieron esfuerzo alguno por distinguir los efectos de ese factor del daño causado por las importaciones.[2657]

7.1088 Además, a juicio del Japón y el Brasil, la USITC desconoció el hecho de que cuando disminuyó la demanda de productos de la categoría de CPLPAC, las importaciones disminuyeron aún más, lo que indica que por lo menos algunos compradores de acero nacional no lo sustituían por el importado, sino que compraban menos acero, lo que repercutía negativamente en los resultados financieros de la rama de producción.[2658] Según el Japón y el Brasil, si la USITC hubiera distinguido debidamente este factor, habría advertido ese hecho fundamental. Ambos países sostienen que la USITC, por el contrario, interpretó indebidamente las relaciones entre los cambios de la demanda, las modificaciones de la importación y la evolución de los resultados de explotación de la rama de producción nacional, alegando que lo ocurrido con la demanda no era más que un fenómeno del final del período y no tenía relación alguna con la cuestión del daño.[2659]

7.1089 Según Corea, la USITC determinó que la demanda había disminuido significativamente al final del período y que ello "contribuía a que la rama de producción hubiera seguido deteriorándose al final del período".[2660] Corea alega que, al mismo tiempo, había entrado en funcionamiento recientemente una nueva capacidad de producción (de bajo costo) muy importante. Sostiene que la rama de producción, ante la mayor capacidad de producción nacional, redujo los precios para mantener los volúmenes ante la reducción del mercado.[2661] Corea agrega que las importaciones también disminuyeron considerablemente durante este período, con lo cual la participación en el mercado de la rama de producción nacional aumentó del 90,2 al 93,1 por ciento en 18 meses.[2662]

[2654] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 258; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

[2655] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

[2656] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 259; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 183.

[2657] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 209; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.144.

[2658] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

[2659] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 257; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

[2660] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 134.

[2661] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 132.

[2662] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 133.

Corea sostiene que, como la disminución de la demanda afectó claramente a los resultados de la rama de producción, la USITC debió haber determinado y aislado esos efectos.[2663]

7.1090 China y Nueva Zelandia alegan también que la USITC, equivocadamente, descartó por completo este factor como causa de daño y, por lo tanto, no consideró la naturaleza y el alcance de ese daño distinguiéndolo del atribuido a las importaciones. Lo hizo mediante un escueto análisis general que se refirió estrecha y exclusivamente a una parte del período objeto de investigación, y no analizó los datos disponibles en forma completa y adecuada.[2664]

7.1091 El Brasil pregunta en qué se diferencia la forma en que la USITC trató la disminución de la demanda en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, cuya validez rechazó el Órgano de Apelación, del "análisis" de la disminución de la demanda que la USITC realizó en este caso. El Brasil sostiene que la USITC, en este asunto, parte de la premisa de que las importaciones ya estaban causando un daño grave, señalando que "la rama de producción nacional mostraba indicios de daño ... mucho antes de la última parte de 2000, cuando la demanda comenzó a disminuir" y que "el período de aumento de la demanda fue también el de aumento súbito de las importaciones".[2665] Extrae entonces la siguiente conclusión:

> "Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período. En efecto, las pérdidas sufridas por la rama de producción en 1999 y 2000 debido a la importación la dejaron en situación muy debilitada ante la disminución de la demanda."

7.1092 El Brasil alega que la única diferencia que advierte consiste en que la USITC, en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, por lo menos estaba dispuesta a admitir que la disminución de la demanda era un factor causal, aunque no tan importante como el aumento de las importaciones.[2666] El Brasil sostiene que, en este caso, la USITC adopta el criterio más novedoso de introducir en el análisis un supuesto acerca del aumento de las importaciones antes de considerar siquiera la disminución de la demanda, con lo que ésta deja de tener pertinencia alguna. Sin embargo, en el análisis de la USITC está implícito el hecho de que la disminución de la demanda efectivamente desempeñó una función en el daño, ya fuera sólo como circunstancia agravante o como factor coadyuvante. El problema es que, sobre la base del análisis de la USITC, no hay modo alguno de determinarlo realmente.[2667]

[2663] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 134.

[2664] Primera comunicación escrita de China, párrafo 359; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.143.

[2665] Informe de la USITC, volumen I, página 63.

[2666] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 207 (donde se cita *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe, Inv. Nº TA-201-70*, publicación de la USITC Nº 3261 (diciembre de 1999), página I-28).

[2667] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 79.

7.1093 Los Estados Unidos responden que la afirmación de los reclamantes según la cual la USITC descartó indebidamente las disminuciones de la demanda como fuente significativa de daño para la rama de producción no corresponde a los hechos. Según los Estados Unidos, el expediente muestra con claridad que el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción no osciló junto con la demanda. Aunque los márgenes de los ingresos de explotación de la rama de producción efectivamente aumentaron entre 1996 y 1997 al mismo tiempo que también aumentó la demanda, esos márgenes disminuyeron tanto en 1998 como en 1999 y en 2000 a pesar de que la demanda se acentuó en cada uno de esos años. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, la única diferencia entre 1997 y los tres años siguientes es muy sencilla: había en el mercado un volumen considerablemente mayor de productos importados que en 1997, y esos productos importados tenían un precio sustancialmente inferior al de 1997.[2668]

7.1094 El Japón replica[2669] que el análisis de los Estados Unidos se basa en datos inexactos. Sostiene que los Estados Unidos y la USITC se basan en cifras que simplemente acumulan los envíos de todos los tipos de CPLPAC, desconociendo el hecho de que esas cifras corresponden a un doble y triple cómputo de las toneladas de acero según pasan por las diversas etapas de la producción; esta maniobra no deja de ser paradójica, puesto que la integración vertical de las acerías fue el motivo que llevó a reunir estos productos en un producto similar único. Una medición más adecuada del consumo aparente -las importaciones de cada uno de los distintos productos similares acabados de la categoría de CPLPAC, más los envíos comerciales internos de esos productos- muestra la clara disminución de la demanda ya en 1999:

Cuadro 4. Evolución del consumo interno aparente (1996-2000)[2670]

Año	Consumo interno aparente	Variación
1996	75,8	-
1997	78,1	+2,3
1998	84,1	+6,0
1999	82,4	-1,7
2000	83,1	+0,7

7.1095 Según el Japón, después de una fuerte intensificación en 1997 y 1998, la demanda tuvo una disminución apreciable en 1999 y se mantuvo en un nivel bajo en 2000: precisamente el período en que comenzaron a caer los beneficios de explotación de la rama de producción nacional.[2671]

[2668] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 487.

[2669] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 128.

[2670] Suma total de los envíos comerciales dentro del país indicados en el informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-12, 13, 14, 15 y 17, más el total de las importaciones indicadas en los cuadros FLAT-3, 4, 5, 6, 7 y 9 (Prueba documental CC-6). La adición de los cinco productos laminados planos se presenta en el anexo B de la Primera comunicación escrita del Japón. Los productos de acero fundido con estaño y de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas no están comprendidos en este análisis. Téngase en cuenta que las cifras indicadas aquí difieren de las presentadas en la Primera comunicación escrita del Japón (párrafo 257) porque en ese caso no se excluyeron las exportaciones. La rama de producción de los Estados Unidos no exportaba cantidades comercialmente significativas, por lo que la diferencia no tiene importancia.

7.1096 El Japón alega[2672] que, en realidad, durante el año 2000 la demanda tuvo agudas modificaciones, como se ilustra en el cuadro que sigue:

Cuadro 5. Evolución del consumo interno aparente
(períodos intermedios de 2000 y de 2001)[2673]

Año	Consumo interno aparente	Variación
Enero-junio de 2000	45,0	
Julio-diciembre de 2000	38,1	-6,9
Enero-junio de 2001	36,7	-1,4

7.1097 Según el Japón, el análisis de la USITC también es demasiado estático. Los Estados Unidos aducen que la demanda fue mayor en 2000 que en 1996.[2674] Esta afirmación puede ser cierta, pero tiene muy poca importancia. En la mayoría de los mercados la demanda aumenta con el tiempo. Para comprender la dinámica competitiva hace falta, no una comparación mecánica de 2000 con 1996, sino un análisis de las tendencias de año en año, dentro de todo el período investigado, y -si es posible- dentro de cada año. El Japón considera absurdo que los Estados Unidos pretendan desconocer el desmoronamiento de la demanda en el segundo semestre de 2000 y las consecuencias de ese hecho en los precios y en la situación de la rama de producción nacional.[2675]

7.1098 Según el Japón, los Estados Unidos tratan de descartar la correlación existente entre la disminución de la demanda y la declinación de los resultados de explotación.[2676] Si se consideran las tendencias del consumo interno aparente y de las importaciones entre 1999 y 2001, resulta evidente la importancia comparativa de uno y otro factor. Entre 1999 y 2001, cuando los productos importados disminuían en el mercado y la rama de producción nacional obtenía una parte cada vez mayor de él, los resultados de explotación se deterioraron. De este modo, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional tiene correlación con la disminución de la demanda y no con el aumento de los niveles de importación. De cualquier modo, no se hizo absolutamente ningún esfuerzo para separar y distinguir los efectos de la demanda de los efectos de las importaciones.[2677]

[2671] Según el Japón, la USITC comete otro error: al tomar en consideración únicamente la demanda agregada de CPLPAC se desconoce una diferencia fundamental de las tendencias entre los productos acabados y los semiacabados. La mayor importación de acero semiacabado al final del período disimula la disminución de la demanda de acero acabado.

[2672] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 129.

[2673] Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-12, 13, 14, 15 y 17, más el total de las importaciones indicadas en los cuadros FLAT-3, 4, 5, 6, 7 y 9 (Prueba documental CC-6). Véase también la Primera comunicación escrita del Japón, anexo B.

[2674] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 485.

[2675] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 130.

[2676] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 487.

[2677] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 131.

7.1099 Los Estados Unidos responden que la USITC reconoció explícitamente, en su análisis, que la demanda de CPLPAC había disminuido sustancialmente en los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Observó específicamente que esta disminución de la demanda sólo tuvo lugar hacia el final del período, comenzando en el último trimestre de 2000 y manteniéndose en los dos primeros de 2001. La USITC, sin embargo, señaló correctamente que la demanda había tenido un incremento sistemático en cada uno de los cinco años previos al período intermedio de 2001, y que la rama de producción había sufrido daño grave causado por las importaciones por lo menos desde 1998, a pesar de que ese año la demanda todavía estaba en aumento. Es más: la USITC constató que, como consecuencia de la competencia de las importaciones, la situación de la rama de producción siguió deteriorándose en 1999 y 2000 a pesar de que la demanda siguió aumentando durante esos años. Debido a ello, la USITC llegó correctamente a la conclusión de que las disminuciones de la demanda en el período intermedio de 2001 sólo habían exacerbado el nivel del daño grave durante ese período, y no habían sido la causa del daño sufrido en períodos anteriores. Es evidente, pues, que la USITC procedió debidamente al descartar esas disminuciones de la demanda como causa significativa de daño durante el período.[2678]

7.1100 Nueva Zelandia replica preguntando cómo es posible que un factor "exacerbe" el daño, o "contribuya" a él, para emplear las expresiones de la USITC, sin ser causa del daño.[2679] Nueva Zelandia agrega que los datos compilados por la propia USITC indican una coincidencia muy estrecha, en 2000-2001 entre la disminución de la demanda, del 14,9 por ciento, y el deterioro de los márgenes de explotación del -1,4 al -11,5 por ciento. En el mismo lapso el volumen de las importaciones en términos absolutos disminuyó el 40 por ciento (más del 30 por ciento respecto de 1996), y la participación de los productos importados en el mercado se redujo el 2,9 por ciento.[2680] Según Nueva Zelandia, los Estados Unidos no refutan estas cifras porque no pueden hacerlo.[2681] Nueva Zelandia añade que en 1998 no hubo ningún daño grave, contrariamente a las reiteradas afirmaciones de la USITC y los Estados Unidos: en esto, como en otras cuestiones, la USITC desconoció sus propias cifras, que indicaban que la rama de producción nacional de ciertos productos planos de acero obtuvo en 1998 un satisfactorio margen de beneficios del 4 por ciento.[2682]

Aumentos de la capacidad de producción nacional

7.1101 Nueva Zelandia observa que la USITC reconoció que el aumento de la capacidad de producción nacional explica "en parte significativa" la baja de índice de utilización de la capacidad durante el período objeto de investigación[2683], del que antes había constatado que era un indicador de daño grave, estableciendo la necesidad de una reducción de la capacidad para que la situación de la rama de producción pudiera mejorar.[2684] También tomó nota de los argumentos de los declarantes, de que la presencia de nueva capacidad de producción, junto con la omisión de eliminar la capacidad de

[2678] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 485.

[2679] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.118.

[2680] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.119.

[2681] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.120.

[2682] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.121.

[2683] Informe de la USITC, volumen I, página 63.

[2684] *Ibid.*, párrafo 358, nota 22.

producción más anticuada y menos eficiente, impuso una enorme presión en la rama de producción nacional para que redujera sus costos a fin de generar ventas que permitieran utilizar la nueva capacidad, y convino en que "existe un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero". El "aumento de la capacidad", según la conclusión de la USITC, "aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".[2685, 2686]

7.1102 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China y el Brasil alegan que la USITC reconoció que los aumentos de la capacidad de producción nacional causaban daño.[2687] Sin embargo, el Japón, Corea y el Brasil alegan que la USITC no hizo esfuerzo alguno para tratar de determinar qué parte del daño debía atribuirse a los aumentos de la capacidad de producción.[2688] Más específicamente, Nueva Zelandia alega que la USITC no hizo ningún esfuerzo serio para evaluar la naturaleza y el alcance del daño que, según había reconocido, causaba el aumento de la capacidad.[2689]

7.1103 China reitera que el Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, obliga a la autoridad investigadora a determinar la naturaleza y el alcance de los demás factores.[2690] China sostiene[2691] que, para determinar el alcance de un efecto, es preciso evaluar su extensión, cuantía, volumen. Afirma que la USITC evaluó los efectos cualitativamente comparando la "importancia" de esos factores, pero se abstuvo de dar esa evaluación "cuantitativa":

> "[A]l constatar que los aumentos de la capacidad de producción tuvieron algún efecto en los precios internos, pero las importaciones habían tenido un efecto muchísimo más sustancial, la USITC realizó adecuadamente una constatación cualitativa sobre el nivel general de daño que correspondía atribuir a cada factor".

7.1104 Según China, como la USITC no evaluó adecuadamente el aumento de la capacidad de producción, no le fue posible determinar que los efectos de ese factor no se atribuyeran a las importaciones.[2692]

7.1105 A juicio de China, se subestimó la repercusión que tuvo el aumento de la capacidad de producción en la situación de la rama de producción nacional. A este respecto, China se remite al

---

[2685] Informe de la USITC, volumen I, página 64.

[2686] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.122 y 3.123.

[2687] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 262; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 125; Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 361; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 186; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

[2688] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 262; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 125; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 186.

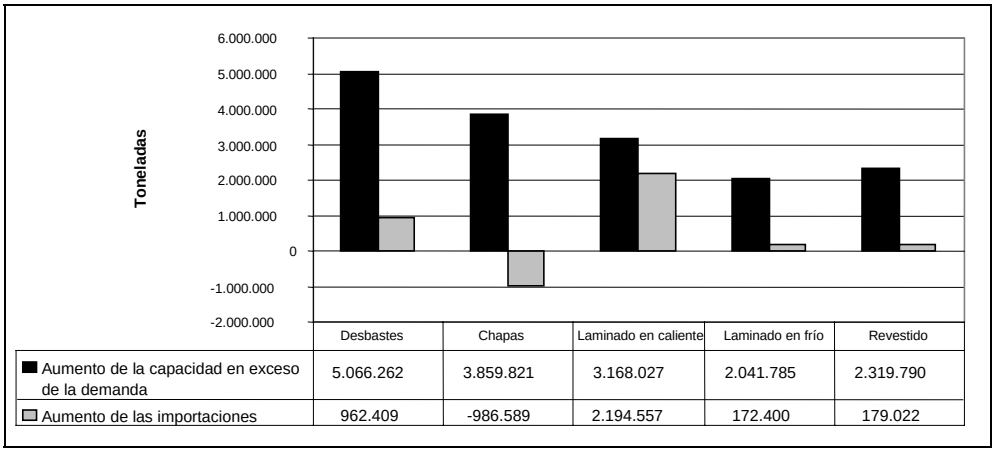
[2689] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.155; y Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.123.

[2690] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 210 y 211.

[2691] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 212.

[2692] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 213.

siguiente gráfico en que se comparan los aumentos netos de la capacidad de producción en exceso de la demanda con las importaciones, entre 1996 y 2000[2693]:



	Desbastes	Chapas	Laminado en caliente	Laminado en frío	Revestido
Aumento de la capacidad en exceso de la demanda	5.066.262	3.859.821	3.168.027	2.041.785	2.319.790
Aumento de las importaciones	962.409	-986.589	2.194.557	172.400	179.022

7.1106 Sobre la base de lo anterior, China alega que, con respecto a la presunta influencia negativa de las importaciones en la dinámica de los precios, teniendo en cuenta el aumento de capacidad de las empresas nacionales y su participación dominante en el mercado, está claro que son esas empresas las que determinaban los precios en él, y las importaciones debían reaccionar a esos precios.[2694]

7.1107 El Japón y el Brasil alegan que, si la USITC hubiera realizado un análisis más cuidadoso, habría constatado que los aumentos de su capacidad llevaron a que la rama de producción nacional impulsara los precios a la baja.[2695] El Japón y el Brasil sostienen que la participación de las empresas nacionales en el mercado total de CPLPAC aumentó pasando del 70 por ciento en 1998 al 75 por ciento en 1999 y 2000, y después al 81,5 por ciento en 2001. Las empresas nacionales lograron esta mayor participación en el mercado mediante una política agresiva en la fijación de precios. En 2000 y 2001, cuando los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyeron significativamente, la combinación de una capacidad de producción excesiva con una demanda en disminución significó que las empresas nacionales competían desesperadamente por lograr flujo de caja, teniendo que ocupar una capacidad cada vez mayor.[2696] Nueva Zelandia alega que las importaciones perdieron una parte considerable del mercado después de 1998, lo que se agudizó especialmente en el último período previo a la investigación de la USITC. En el mismo lapso los precios internos bajaron más que los de importación y, en algunos casos, el margen de subvaloración fue considerable.[2697] El Japón alega que, paradójicamente, cuanto menor era la cantidad de acero importado en el mercado, más caían los precios internos. El único modo de explicar este fenómeno es

[2693] Primera declaración oral pronunciada por el Brasil, anexo, figura 3, a la que se remite China en su Segunda comunicación escrita, párrafo 214; Primera comunicación escrita del Brasil, figura 22; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 266.

[2694] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 215.

[2695] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 263; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 187.

[2696] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 264; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 187.

[2697] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.152.

que la competencia entre las acerías nacionales, impulsada por el exceso de capacidad, llevaba los precios a la baja. A juicio del Japón, es difícil advertir cómo podían las declinaciones de precios y de los resultados de explotación deberse a importaciones cuyo volumen se reducía y no al aumento de la capacidad y de los envíos internos.[2698]

7.1108 Corea alega que los productores de los Estados Unidos obtuvieron prácticamente la totalidad del aumento del consumo, mantuvieron una participación en el mercado superior al 90 por ciento, y aún así sufrieron un exceso de capacidad importante. Corea añade que no es casual que los precios del mercado interno cayeran y la rama de producción sufriera pérdidas. En 2000, el año de máxima producción del período, la rama de producción mantuvo un exceso de capacidad de 34 millones de toneladas, puesto que produjo 199,9 millones de toneladas de CPLPAC con una capacidad de 234,6 millones de toneladas. Corea sostiene que estas cifras son asombrosas y permiten apreciar con la debida perspectiva el aumento de 2,5 millones de toneladas que tuvieron las importaciones de CPLPAC en la totalidad del período.[2699]

7.1109 Los Estados Unidos responden que el expediente señalaba el aumento de las importaciones, y no los aumentos de la capacidad de producción, como causa principal de la baja de precios en la última parte del período objeto de investigación. La USITC, en su análisis de la cuestión, estudió la naturaleza y los efectos de esos aumentos de la capacidad de producción en el comportamiento de los precios en el mercado interno, señalando que la rama de producción nacional había ampliado su capacidad durante el período investigado, y llegó a la conclusión de que esos aumentos habían sobrepasado el incremento de la demanda en el mismo período. Aunque constató que los aumentos de la capacidad de producción en general estaban justificados por la persistente intensificación de la demanda en el mercado, la USITC reconoció también que daban a la rama de producción "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero", lo que tendría un "efecto en el comportamiento de los productores en la fijación de los precios".[2700]

7.1110 Pero los Estados Unidos alegan que la USITC también examinó la abundante información del expediente acerca de los precios para evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos que en ellos habían tenido las importaciones y el aumento de la capacidad de producción. Los datos del expediente sobre los precios -tanto las comparaciones de precios como las informaciones sobre valores unitarios medios- indicaban que durante el período objeto de investigación los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que los nacionales (incluidos los de las miniacerías)[2701]; que el gran aumento súbito de las importaciones de menor precio en 1998 había provocado ese año una importante baja; y que las importaciones seguían impulsando los precios a la baja, o impidiendo su subida, por las sistemáticas ventas a precio inferior en 1999 y 2000. Además, aunque la mayor parte del aumento de la capacidad provenía de las miniacerías, y esa mayor capacidad de producción a bajo costo tenía alguna influencia en los precios, la USITC también constató correctamente que entre 1998 y 2000 los productos importados de acero laminado en caliente se vendieron sistemáticamente a menor precio que los de las miniacerías. En consecuencia, según afirman los Estados Unidos, la USITC constató acertadamente que las bajas de precios ocurridas

[2698] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 265.

[2699] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 126.

[2700] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 491.

[2701] Informe de la USITC, páginas 63 y 64 y los cuadros FLAT-66 a FLAT-71.

entre 1998 y 2000 fueron causadas principalmente por el aumento de las importaciones y no por el aumento de la capacidad de producción.[2702]

7.1111 Los Estados Unidos responden que los reclamantes desconocen el hecho de que el expediente indicaba con claridad que, como constató la USITC, fueron las importaciones las que impulsaron los precios a la baja y contuvieron su subida entre 1998 y 2000, y no la rama de producción nacional. Además, si bien la rama de producción logró recuperar alguna parte de sus pérdidas de participación en el mercado en 1999 y 2000 al acompañar activamente los precios de importación en su baja de esos años, el expediente no indicaba que la rama de producción hubiera aprovechado su mayor capacidad para arrebatar a las importaciones la participación en el mercado que habían tenido al comienzo del período. En otras palabras: al seguir los precios de importación en su baja durante 1998, 1999 y 2000, la rama de producción apenas logró recuperar una parte de sus pérdidas de participación en el mercado, pero no le fue posible aumentar esa participación respecto del nivel que tenía en 1996.[2703]

7.1112 Nueva Zelandia replica que los Estados Unidos olvidan que lo que debe causar un daño grave es un aumento de las importaciones, y no sólo importaciones más baratas. Nueva Zelandia sostiene que, como ha quedado establecido, a partir de 1999 las importaciones estuvieron en fuerte disminución. A su juicio, los Estados Unidos desconocen datos de 2001, cuando las importaciones habían disminuido más del 30 por ciento respecto de las cifras de 1996; y había un aumento del 15,1 por ciento en la capacidad de producción nacional en relación con la cifra de 1996, que contrastaba con una disminución del 8,3 por ciento en el consumo respecto de 1996.[2704]

7.1113 El Japón, Nueva Zelandia y el Brasil alegan también que la USITC se negó a discutir el hecho de que los modestos aumentos de las importaciones eran ínfimos en comparación con el crecimiento del exceso de capacidad de producción nacional.[2705] El Brasil señala que la USITC reconoció que "es cierto, como alegan los declarantes, que los aumentos de la capacidad efectivamente superaron los aumentos del consumo interno". Pero la USITC, según el Brasil, nunca relacionó el exceso de la capacidad de producción con los cambios de nivel de las importaciones ni con la contracción del mercado, como si el hecho de que las acerías nacionales bajaran sus precios y trataran de conservar el volumen en un mercado que se reducía no fuera razonablemente digno de examen.[2706] El Japón y Nueva Zelandia alegan que, respecto de la totalidad de los cinco productos de la categoría de CPLPAC, el exceso de capacidad superaba los modestos cambios de las importaciones registrados durante el período. Respecto de cuatro de los cinco productos, los cambios de las importaciones eran ínfimos en comparación con el exceso de capacidad.[2707] El Japón alega que, con tal exceso de capacidad en lucha por un mercado total que se reducía, nada tiene de extraño que las acerías nacionales redujeran sus precios procurando mantener el volumen. A juicio del Japón, no tiene

[2702] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, páginas 492 y 493.

[2703] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 499.

[2704] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.126.

[2705] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 266; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.153; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 819.

[2706] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 190.

[2707] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.154.

sentido alguno responsabilizar de este problema el nivel modesto y decreciente de las importaciones.[2708]

7.1114 Los Estados Unidos responden que el argumento de los reclamantes tiene como premisa una comparación de cosas de diversa especie, entre factores que tienen distintas características en sus efectos sobre los precios. Más concretamente, en lugar de comparar los aumentos de la capacidad de la rama de producción nacional durante el período con los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera, los reclamantes simplemente han comparado los aumentos de capacidad de la rama de producción con aumentos de los envíos de importación. Desde el punto de vista teórico, la distinción es decisiva porque los envíos efectivos de mercancías, sean nacionales o importadas, tienen efectos más directos en el comportamiento de los precios en el mercado que los aumentos de la capacidad de producción, en cuanto los primeros corresponden a los precios reales y la competencia por las ventas en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que, en lo esencial, si bien la capacidad disponible puede tener alguna repercusión en el comportamiento de los precios en el mercado, los efectos reales del aumento de la capacidad de producción sobre los precios sólo se transmiten al mercado de manera directa y sustancial cuando la capacidad se utiliza para producir y enviar mercancías.[2709]

7.1115 Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, los reclamantes deberían haber comparado los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional con los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera durante el período investigado. Si lo hubieran hecho así, habrían reconocido que el aumento de capacidad de la rama de producción extranjera, durante el período objeto de investigación, fue sustancialmente mayor que los aumentos registrados durante ese período en la capacidad de la rama de producción nacional.[2710] Más concretamente, la capacidad de producción extranjera aumentó 44 millones de toneladas durante el período comprendido entre 1996 y 2000, mientras que la capacidad de la rama de producción nacional aumentó 32,2 millones de toneladas. En otras palabras, durante un período en que la demanda en Asia y otros mercados estaba considerablemente afectada por la crisis financiera asiática y el persistente deterioro de los mercados del acero en la ex Unión Soviética, los productores de acero extranjeros incrementaron sus niveles totales de capacidad de producción en un 37 por ciento más que la rama de producción nacional. Los Estados Unidos alegan que, por añadidura, si los reclamantes también hubieran comparado el aumento de los envíos de importación del período con el aumento de los envíos de la rama de producción entre 1996 y 1998, habrían comprobado que el aumento de las importaciones durante el período superó en 2,6 millones de toneladas, equivalentes al 60 por ciento, al aumento de los envíos internos del mismo lapso. Teniendo en cuenta el importante aumento de los volúmenes importados en 1998 y la considerable reducción de sus niveles de precios, una vez más no resulta sorprendente que la USITC haya constatado que el aumento de los envíos de importación a menor precio tuvo una repercusión más importante en el nivel de los precios en el mercado que los aumentos de la capacidad de producción nacional y los envíos nacionales.[2711]

[2708] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267.

[2709] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 496.

[2710] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497.

[2711] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 498.

7.1116 Según el Japón, desde el punto de vista de la teoría económica no es exacto que la capacidad de producción sólo cuenta cuando se convierte en envíos efectivos.[2712, 2713] El Japón sostiene que es preciso tomar en consideración la capacidad teniendo en cuenta los obstáculos con que tropieza para entrar en el mercado. La capacidad de producción nacional no tiene obstáculos; sus envíos pueden entrar en el mercado fácilmente. La capacidad de producción destinada a las exportaciones al mercado tiene desventajas intrínsecas debidas a los tiempos de ejecución y la incertidumbre. El Japón alega que, en este caso, la incertidumbre estaba enormemente acentuada por las numerosas investigaciones antidumping y sobre medidas compensatorias que procuraban expulsar las importaciones del mercado.[2714]

7.1117 Según el Japón, los Estados Unidos procuran desviar el análisis a la función que cumple la capacidad de producción extranjera.[2715] El Japón alega que este argumento es fundamentalmente engañoso, por ser tan escasa la capacidad de producción extranjera que se destina al mercado de los Estados Unidos. Los Estados Unidos alegan que 44 millones de toneladas de nueva capacidad de producción extranjera son más importantes que 32,2 millones de toneladas de capacidad de producción nacional. Pero durante los cinco años del período investigado prácticamente toda la capacidad de producción estadounidense se destinó al mercado interno[2716], como consta en las estadísticas de la USITC sobre las exportaciones, mientras que menos del 4 por ciento de la capacidad de producción extranjera fue al mercado estadounidense.[2717] El Japón sostiene que, con cualquier criterio de apreciación razonable, la capacidad de producción nacional importaba mucho más que la extranjera; pero la USITC ni siquiera trató de aislar sus efectos.[2718]

7.1118 El Japón sostiene que los Estados Unidos también tratan de desviar la atención apartándola de la capacidad de producción nacional y llevándola al nivel de los envíos.[2719] Este argumento se concentra solapadamente sólo en 1998, lo que resulta fundamentalmente engañoso. En 1999 y 2000 -los años en que los resultados de la rama de producción nacional sufrieron deterioro- los envíos de importación disminuyeron, pero los envíos internos aumentaron y también se acrecentó la capacidad de producción nacional. En 1999 y 2000 la participación de los productos importados en el mercado se mantuvo estable, en el 10,5 por ciento aproximadamente en ambos años, un nivel coherente con los de 1996 y 1997.

[2712] Véase *Joint Respondents' Posthearing Brief on Rolled Steel* (1º de octubre de 2001) (escrito del estudio jurídico de Willkie Farr and Gallagher) (respuesta a la pregunta formulada por el Sra. Hillman sobre la forma en que la capacidad de producción puede afectar a los precios a diferencia de los envíos efectivos), página 93 (Prueba documental CC-55).

[2713] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 139.

[2714] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 140.

[2715] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497.

[2716] Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-16 a 21.

[2717] *Ibid.*, cuadros 30, 33, 36, 39 y 43.

[2718] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 141.

[2719] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 498.

Cuadro 6. Variaciones de los envíos de importación y de producción nacional y resultados de explotación de las empresas nacionales (1997-2000)[2720]

Año	Variación de los envíos de importación respecto del año anterior	Variación de los envíos internos respecto del año anterior	Resultados de explotación del año
1997	902	1.619	6,1
1998	6.031	-111	4,0
1999	-4.488	3.119	-0,7
2000	77	1.190	-1,4

7.1119 El Japón dice que en 1999 y 2000, cuando los resultados de explotación de la rama de producción nacional declinaban, los productos importados estaban en retroceso en el mercado y los envíos nacionales aumentaban. Tanto en 1999 como en 2000 las variaciones de los niveles de importación fueron ínfimas en comparación con el aumento de los envíos internos. El Japón alega que no debe responsabilizarse a las importaciones, que estaban en declinación, desconociendo el aumento de la capacidad de producción nacional que impulsaba el aumento de los envíos internos. Como mínimo absoluto, los efectos de los aumentos de la capacidad de producción nacional debieron separarse y distinguirse de las importaciones para verificar las teorías de la USITC y asegurar que sus efectos no se atribuyeran equivocadamente a las importaciones.[2721]

7.1120 Nueva Zelandia alega también que los Estados Unidos no procuran impugnar la observación de que, en los hechos, el exceso de la capacidad de producción nacional (es decir, la medida en que la capacidad excedía de la demanda, y no simplemente los "aumentos de la capacidad de producción") sextuplicaba con creces el modesto aumento de las importaciones apreciado durante el período de 1996 a 2000.[2722] Los Estados Unidos no reconocen las consecuencias de este hecho en cuanto a los efectos comparativos que tuvieron en los precios el aumento de la capacidad de producción nacional importaciones. En lugar de ello, ofrecen una respuesta endeble afirmando que los aumentos de la capacidad de producción nacional deben compararse con el aumento de la capacidad de producción extranjera (y no con las importaciones efectivamente realizadas).[2723, 2724] Según Nueva Zelandia, esto tiene que ser doblemente erróneo. En primer lugar, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige el establecimiento de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, distinguido y separado de los demás factores que causen daño a esa rama de producción (como un gran aumento del exceso de capacidad de producción nacional). En segundo lugar, la referencia a un simple aumento de la capacidad de producción extranjera también carece de todo significado desde el punto de vista económico si no se tiene en cuenta el grado en que excede de la demanda y ejerce influencia en el nivel de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos.[2725]

[2720] Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-12 a 17 y FLAT-20 a 25; y Primera comunicación escrita del Japón, anexo B.

[2721] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 142.

[2722] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.127.

[2723] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 496.

[2724] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.127.

[2725] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.128.

7.1121 El Japón y el Brasil observan igualmente que la USITC también señaló bajos índices de utilización de la capacidad como prueba del daño causado por las importaciones. El Brasil y el Japón mencionan a este respecto la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en que el Órgano de Apelación analizó específicamente la necesidad de considerar detenidamente los aumentos de la capacidad de producción y las disminuciones de su utilización. Sin embargo, según el Japón y el Brasil, la USITC no llevó a cabo el análisis establecido en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, incluido el examen del índice de utilización de la capacidad si la capacidad se hubiera mantenido estable durante el período en lugar de aumentar. El Japón y el Brasil argumentan que, si la USITC hubiese realizado el análisis, tal vez no se habría precipitado a formular su conclusión.[2726]

7.1122 Los Estados Unidos responden que la USITC efectivamente evaluó si los aumentos de la capacidad de producción habían provocado mermas en su utilización. La USITC reconoció que la capacidad de la rama de producción había aumentado el 15,9 por ciento de 1996 a 2000 y que se había incrementado a mayor ritmo que el aumento de la demanda durante el mismo período, ya que el consumo había aumentado el 7,8 por ciento. La USITC también reconoció correctamente que los niveles de producción, aunque en crecimiento, no habían seguido el ritmo del aumento de la capacidad respectiva. Además, después de considerar la relación entre esas dos tendencias, la USITC constató correctamente que las importaciones no eran una causa significativa de disminución de los índices de utilización de la capacidad de producción. Constató, en cambio, que las disminuciones de esos índices se debían "en parte significativa" al aumento de la capacidad de producción registrado durante el período.[2727] Los Estados Unidos alegan también que, como la USITC no atribuyó a las importaciones ninguna disminución de los índices de utilización de la capacidad de producción, lo declarado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* no se aplica al análisis de la USITC sobre CPLPAC. En *Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación observó que la USITC había constatado explícitamente que la declinación de los índices de utilización de la capacidad era consecuencia directa del aumento de las importaciones.[2728] En este caso, la USITC sostuvo lo contrario.[2729]

7.1123 El Japón y el Brasil sostienen que en 1996, antes de cualquier presunto aumento súbito de las importaciones, la rama de producción nacional tenía índices de utilización situados entre el 80 y el 90 por ciento. La USITC constató que la rama de producción nacional tenía, con esos índices de utilización, beneficios de explotación razonables.[2730] El Japón y el Brasil alegan que, si no se hubieran producidos los aumentos en gran escala de la capacidad de producción nacional, la rama de producción podría haber funcionado en el año 2000 a plena capacidad y con mayor rentabilidad. Según el Japón y el Brasil, la USITC ni siquiera contempló este análisis.[2731]

[2726] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 191.

[2727] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 489 y 490.

[2728] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 82-84.

[2729] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 490, nota 619.

[2730] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 268; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 191.

[2731] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 268; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

7.1124 Los Estados Unidos responden que el argumento precedente es erróneo en dos aspectos importantes. En primer lugar, desconoce el hecho, reconocido por la USITC, de que cabe esperar que una rama de producción aumente su capacidad respondiendo a un persistente crecimiento de la demanda en el mercado, como ocurrió en el mercado de CPLPAC durante el período comprendido entre 1996 y 2000. En segundo lugar, el Japón y el Brasil desconocen el hecho, más importante, de que aunque la rama de producción no hubiese ampliado los niveles de su capacidad de producción, los productos importados no habrían dejado de aumentar súbitamente en el mercado en 1998, con bajos precios, y habrían impulsado los precios a la baja durante el resto del período. De este modo, aunque no se hubiesen producido esos aumentos de la capacidad de producción nacional, el expediente muestra que los productos importados igual habrían provocado las importantes bajas de precios que se observaron en el mercado entre 1998 y 2000. A este respecto, el expediente muestra, por ejemplo, que el valor unitario medio de los productos importados se redujo el 10,1 por ciento durante ese período, y la totalidad de esa disminución correspondió a precios inferiores de 1998, 1999 y 2000.[2732]

7.1125 Corea observa que los Estados Unidos afirman que la USITC "distinguió y separó las disminuciones de precios imputables a las importaciones de las imputables a aumentos de la capacidad de producción".[2733] Corea dice que está de acuerdo en que esto es lo que la USITC debió haber hecho, pero no es lo que hizo. Como admiten expresamente los Estados Unidos, la USITC en realidad no dedicó su atención en absoluto a separar los efectos imputables a cada uno de los factores y constató simplemente que esos aumentos de la capacidad de producción eran sustanciales y por lo tanto "probablemente" tenían "algún" efecto en los precios, pero las importaciones eran "muchísimo más importantes" que los aumentos de la capacidad de producción.[2734]

7.1126 Corea y Nueva Zelandia afirman que la USITC no estableció explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por este factor no se atribuyera al aumento de las importaciones.[2735] Más específicamente, Corea alega que la USITC nunca explicó en qué forma había determinado que fueron las importaciones, y no el exceso de capacidad de producción, lo que impulsó los precios a la baja. Como la rama de producción estadounidense adolecía de una baja utilización de la capacidad, y el precio relativo de los productos importados siguió en alza durante la última parte del período objeto de investigación, era "plausible" que la rama de producción nacional impulsara los precios a la baja para acrecentar su participación en el mercado. Independientemente de todos estos factores, Corea alega que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y adecuada de su terminante declaración de que los precios fueron impulsados a la baja por las importaciones y no por el exceso de capacidad de producción.[2736] China alega igualmente que la USITC declaró como conclusión que este factor había desempeñado probablemente una función en las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, pero no explicó cómo había desempeñado esa función ni en qué momento lo había hecho. Además, según China, la USITC no explicó en qué medida influyó este factor en la situación general de la rama de producción.[2737]

[2732] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 500.

[2733] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

[2734] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

[2735] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 128; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.146 y 4.155.

[2736] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 128.

[2737] Primera comunicación escrita de China, párrafo 367.

7.1127 Corea sostiene que un examen más preciso de los períodos de tiempo, los efectos exactos y los medios a través de los cuales se vieron afectados los precios son otros tantos instrumentos analíticos natural que podrían haberse empleado.[2738] Corea afirma que tal enfoque analítico habría revelado lo que la USITC desconoció. El efecto obvio de la mayor capacidad de producción en los resultados obtenidos por los productores consistió en un estimulo a la producción y al aumento de las ventas para maximizar el aprovechamiento eficiente de la capacidad. En una rama de producción de alta intensidad de capital como la industria del acero, los índices de utilización de la capacidad son decisivos. Es evidente que el exceso de capacidad hace que los productores reduzcan los precios para vender esa producción adicional a fin de mantener una utilización eficiente.[2739]

7.1128 El Brasil pregunta en qué se diferencia la conjetura de la USITC sobre la capacidad de producción cuya validez rechazó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*[2740] del "análisis" que la USITC realiza al respecto en este caso. Teniendo presentes los importantes aumentos de la capacidad de producción en exceso de la demanda, la USITC reconoció "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios".[2741, 2742] El Brasil sostiene que, sin embargo, la USITC no presentó mas que la siguiente afirmación categórica:

> "[S]i el aumento de la capacidad de producción nacional fuera efectivamente la fuente del daño a la rama de producción nacional, sería de esperar que ésta impulsase los precios a la baja arrebatando participación en el mercado a los productos importados. Por lo tanto, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque probablemente haya desempeñado una función en las disminuciones de precios que contribuyó a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".[2743]

7.1129 El Brasil pregunta en qué lugar de esta afirmación procede la USITC efectivamente a separar y distinguir las causas; dónde se encuentra la explicación fundamentada y suficiente que corrobora la conclusión; y dónde está efectivamente el análisis de la USITC sobre los efectos de daño a la rama de producción causados por el aumento del exceso de capacidad. Como las importaciones son una causa de daño más importante que los aumentos de la capacidad de producción, el Brasil pregunta también si la USITC ha constatado realmente la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2744]

[2738] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 164.

[2739] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 165.

[2740] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 90-92.

[2741] Informe de la USITC, volumen I, página 63.

[2742] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

[2743] Informe de la USITC, volumen I, página 64.

[2744] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

Competencia intrasectorial

7.1130 Nueva Zelandia observa que la producción de las miniacerías, barata y en rápido aumento, que los Estados Unidos admiten que representaba la tercera parte de su producción total de CPLPAC.[2745] y era "pertinente" respecto de la causalidad[2746], era un factor decisivo en la declinación de los precios internos y de los márgenes de explotación.[2747, 2748]

7.1131 Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia observan también[2749] que la USITC reconoció los efectos de daño de la competencia intrasectorial -"es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercuta en los precios, y constatamos que así ocurrió"- pero seguidamente, después de observar sin explicación alguna que "fueron las importaciones, y no las miniacerías, las que normalmente impulsaron los precios a la baja", la USITC recita su consabido estribillo:

> "[C]onstatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional ... igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones."[2750]

7.1132 China y Nueva Zelandia alegan que la USITC, al declarar que la competencia intrasectorial no era la causante "principal" del daño grave a la rama de producción, reconoció que las acerías eran, sin embargo, responsables, aunque en menor grado.[2751]

7.1133 El Japón alega que, con respecto a la competencia intrasectorial, es evidente que la decisión de la USITC no satisface la prescripción de no atribución establecida en el párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, el Japón argumenta que las pruebas son concluyentes y cuantificables y demuestran en cada caso que la competencia intrasectorial es una causa más importante de daño a la rama de producción nacional que las importaciones. A juicio del Japón, si la USITC hubiera separado y distinguido esas otras causas, no habría llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones causó ningún daño grave.[2752] Nueva Zelandia sostiene igualmente que, aunque la USITC reconoció que la competencia de las miniacerías tenía efectos de daño para la rama de producción nacional, no explicó en qué consistían esos efectos distinguiéndolos y separándolos del daño grave causado por el aumento de las importaciones.[2753]

[2745] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353, nota 381.

[2746] *Ibid.*, párrafo 353.

[2747] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.158.

[2748] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.136.

[2749] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.135; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

[2750] Informe de la USITC, volumen I, página 65.

[2751] Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 363.

[2752] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 255.

[2753] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.136.

7.1134 El Japón y el Brasil alegan que el enorme aumento de la capacidad y los envíos de ciertos segmentos de la rama de producción nacional había provocado una competencia nefasta entre los productores nacionales.[2754] A este respecto, ambos países alegan que la competencia intrasectorial en el mercado de CPLPAC fue impulsada por cambios en la tecnología de la producción. El surgimiento de las miniacerías, con una estructura de costos enormemente inferior, puso en apuros a las acerías integradas menos eficientes.[2755] El Japón y Corea alegan que las miniacerías, con una estructura de costos extremadamente competitiva, podían lograr beneficios de explotación atractivos con precios inferiores. Las acerías integradas, más débiles, que usaban la tecnología más tradicional de los altos hornos, decidieron que tenían que vender CPLPAC para generar flujo de caja a cualquier precio. El Japón sostiene que al competir en gran medida con las miniacerías en el segmento del mercado correspondiente a los productos básicos, las empresas integradas no podían dejar de competir con miniacerías que tenían costos muy inferiores.[2756]

7.1135 Ante las abrumadoras pruebas a este respecto, el Japón y el Brasil alegan que la USITC no hizo esfuerzo alguno por separar y distinguir esta otra causa de daño.[2757] El Japón, Corea y el Brasil alegan que la USITC reconoció las ventajas competitivas de las miniacerías pero no examinó cabalmente sus efectos sobre el resto de la rama de producción porque las miniacerías no eran causantes "principales" del daño. Más específicamente, el Japón y el Brasil afirman que la USITC observó que las miniacerías "habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados" y que "es de esperar que un volumen mayor de capacidad de producción de bajo costo tenga efectos en los precios, y constatamos que los tuvo". A continuación, descartó este factor señalando un examen rápido y defectuoso de los precios de los productos laminados en caliente; al parecer, los precios de importación eran inferiores a los precios de las miniacerías. Esta tentativa de descartar la función cumplida por la competencia intrasectorial fracasa por múltiples razones.[2758]

7.1136 El Japón, Corea y el Brasil afirman que si la USITC hubiera examinado este factor adecuadamente, habría constatado que las miniacerías tenían estructuras de bajos costos que les permitían fijar precios inferiores a los de otros productores nacionales sin perder la rentabilidad.[2759] Corea añade que, aunque la USITC reconoció que las miniacerías mantienen una ventaja en los costos

[2754] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 269; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

[2755] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 270; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 193.

[2756] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 270; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 136.

[2757] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 269; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

[2758] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 271; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 135; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 194.

[2759] Primera comunicación escrita de Japón, párrafo 271; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 135; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 193.

frente a los productores integrados, descartó la importancia de este hecho observando que las ventajas en los costos habían existido durante todo el período, es decir, antes y después del daño.[2760]

7.1137 Nueva Zelandia alega que la USITC, en su informe, en ninguna parte separa los datos sobre la producción y los precios de las miniacerías y de los productores integrados en forma que le permita evaluar los efectos de la producción de las miniacerías en el conjunto de la rama de producción. Tampoco examina la USITC la evidente desventaja competitiva que sufren las acerías integradas como consecuencia de costos heredados y otros costos de cuantía mucho mayor que los que soportan las miniacerías.[2761]

7.1138 Los Estados Unidos responden que la USITC analizó meticulosamente la naturaleza y el alcance de la competencia de las miniacerías en la fijación de los precios internos de CPLPAC. En particular, la USITC reconoció correctamente que los datos del expediente indicaban que las miniacerías "habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados", observando que esas ventajas se debían a menores costos de las materias primas de las miniacerías y a las distintas combinaciones de productos de una y otra categoría de productores. Debido a esas ventajas en los costos, la USITC constató que era razonable suponer que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción de bajo costo tuviera algún efecto indirecto en los precios. Sobre la base de su evaluación de los datos del expediente, en consecuencia, llegó la conclusión de que el agregado de esa capacidad de producción de bajo costo tuvo algún efecto en los precios del mercado interno durante el período objeto de investigación.[2762]

7.1139 Además, los Estados Unidos sostienen que la USITC no se limitó simplemente a suponer que las decisiones de las miniacerías en materia de precios no causaban las sustanciales bajas de precios que afectaron al mercado de CPLPAC entre 1998 y el período intermedio de 2001. La USITC examinó adecuadamente las abundantes pruebas con que se contaba en el expediente sobre la naturaleza de la competencia de precios entre las miniacerías, la importación y los productores integrados.[2763] Como señaló la USITC en su análisis sobre los efectos de las miniacerías en la competencia, los datos indicaban que, aunque las miniacerías producían a menor costo que los productores integrados, eran las importaciones y no las miniacerías las que actuaban como líderes en la fijación de los precios del mercado y los impulsaron a la baja durante todo el período objeto de investigación.[2764] En efecto, como señaló la USITC en su análisis, los datos de comparación de los precios indicaban que los productos importados se vendieron sistemáticamente a menor precio que los

[2760] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 136.

[2761] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.160.

[2762] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 507.

[2763] A este respecto los Estados Unidos señalan que la USITC, durante su investigación, preparó una serie de gráficos especiales en que desglosó las operaciones financieras y de producción de las miniacerías y los productores integrados, en forma separada, y una serie de gráficos de comparación de precios por trimestres que indicaban las pautas de las ventas a precio inferior o superior entre las miniacerías, los productos importados y los productores integrados. Véase, por ejemplo, INV-Y-215, páginas 3 a 11 (US-38). Véase también *Minimill Trade Data* (US-60). Aunque cierta parte de estos materiales no puede darse a conocer por que son confidenciales, la USITC efectivamente preparó esos datos y los examinó, como puede apreciarse en US-38. En consecuencia, es sumamente engañosa la afirmación de Nueva Zelandia de que la USITC no separó los datos respecto de los productores en su informe (Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.160).

[2764] Informe de la USITC, párrafo 65.

de las miniacerías durante todo el período objeto de investigación respecto de los productos laminados en caliente, que representaban la mayor parte de los envíos de las miniacerías durante ese período.[2765] Además, el expediente indicaba que los productos importados también se vendieron sistemáticamente, durante el período, a menor precio que los de las miniacerías respecto de las chapas y el acero laminado en frío.[2766] Teniendo en cuenta estas pruebas del expediente, la USITC llegó correctamente a la conclusión de que los precios del mercado de CPLPAC estaban impulsados a la baja de manera tan sistemática durante el período comprendido entre 1998 y 2001 por efecto de las importaciones, y no de las miniacerías "de bajo costo".[2767] En consecuencia, aunque la USITC llegó razonablemente a la conclusión de que las miniacerías habían desempeñado alguna función en la disminución de los precios en el mercado, también constató correctamente que fue el aumento de las importaciones, y no la actividad de las miniacerías, la causa principal de las bajas de precios que tuvieron lugar durante el período comprendido entre 1998 y 2000.[2768]

7.1140 Además, los Estados Unidos alegan que, si bien es cierto que la USITC reconoció en su análisis que "los productores de las miniacerías pueden haber estado en mejores condiciones de hacer frente a la competencia de las importaciones de bajo costo que otros productores nacionales" debido a sus ventajas en los costos, el expediente no indica que las miniacerías hayan logrado mantener un margen de beneficios satisfactorio durante todo el período objeto de investigación frente a la baja de precios. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el ingreso de explotación unitario de las miniacerías disminuyó pasando de un beneficio aproximado de 28 dólares EE.UU. por tonelada en 1997 a una pérdida de unos 4 dólares por tonelada en 1998, cuando se produjo el aumento súbito de las importaciones en el mercado. Además, aunque las miniacerías lograron mejorar sus ingresos de explotación llevándolos a unos 7 dólares por tonelada en 1999 y a 16 dólares por tonelada en 2000, el rendimiento que obtuvieron en esos dos años siguió siendo considerablemente inferior al importante nivel que había alcanzado en 1997, es decir, antes de producirse el aumento súbito de las importaciones. Por otra parte, los ingresos de explotación de las miniacerías declinaron volviendo a entrar en pérdida en el período intermedio de 2001, cuando los precios bajaron aún más en el mercado. En otras palabras, a pesar de los argumentos de los reclamantes en sentido contrario, el expediente no indica que las miniacerías hayan seguido logrando importantes beneficios en todo el

[2765] A este respecto, los Estados Unidos señalan que era totalmente razonable que la Comisión se basara en sus datos de comparación de precios respecto de dos productos laminados en caliente al evaluar si los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que los productos de las miniacerías. En ese sentido, el expediente indicaba que el acero laminado en caliente representaba la gran mayoría de los envíos comerciales de las miniacerías. Compárese el cuadro FLAT-1 (datos sobre el comercio de las miniacerías referentes al acero al carbono laminado en caliente) con el cuadro G03-1 (cuadro de datos sobre el comercio de acero laminado en caliente de las miniacerías) (US-60). En consecuencia, la afirmación del Brasil según la cual la USITC se basó indebidamente en esos datos para apoyar su análisis es simplemente equivocada (Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 197).

[2766] Los Estados Unidos señalan que aunque las comparaciones de precios por trimestres son confidenciales, el expediente indica que en la gran mayoría de las comparaciones de precios que pueden efectuarse durante el período los productos importados se vendieron a menor precio que los de las miniacerías en lo que respecta a las chapas, y el acero laminado en caliente y en frío, ocurriendo ello en el 64 por ciento de las comparaciones posibles (70 comparaciones entre 110), con márgenes que alcanzaban al 30,6 por ciento. En lo que respecta a las chapas y los productos laminados en caliente, los importados se vendieron a menor precio que los de las miniacerías en el 76 por ciento de las comparaciones posibles (50 comparaciones entre 66): *ibid*.

[2767] Informe de la USITC, página 65.

[2768] Informe de la USITC, página 65; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 508.

período investigado a pesar de la caída de los precios, sino que sufrieron la misma declinación de los ingresos de explotación que los productores integrados como consecuencia del aumento súbito de importaciones de bajo precio ocurrido en 1998.[2769]

7.1141 China observa[2770] que la USITC, respecto de la competencia intrasectorial y el aumento de las importaciones, indicó lo siguiente en su informe:

> "[D]esde luego, la única forma en que la USITC podría haber determinado específicamente la cuantía de los efectos causados por estos factores en los precios habría consistido en atribuir un valor cuantitativo a los efectos causados por cada uno de ellos. Pero, como ya se señaló, el criterio del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere una apreciación cuantitativa de los efectos imputables a las importaciones y a los otros factores distintos, ni se ha interpretado que lo requiriera por el Órgano de Apelación ni por ningún grupo especial".

7.1142 China agrega que la USITC no llevó a cabo una evaluación cuantitativa de los efectos de la competencia entre la producción eficiente y de bajo costo de las miniacerías y la de los productores integrados, a pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, obliga a la autoridad investigadora a determinar la naturaleza y el alcance de los otros factores.[2771] China alega que la USITC constató que la competencia intrasectorial entre las miniacerías y los productores integrados daba lugar a menores ventas de los productos nacionales y a las consiguientes rebajas de precios. China sostiene que, naturalmente, la competencia intrasectorial tuvo efectos negativos para la rama de producción, que deberían haber sido evaluados.[2772]

7.1143 China señala[2773] los datos siguientes sobre los envíos de las miniacerías y las importaciones en lo que respecta a productos de la categoría de CPLPAC[2774]:

Cuadro 7. Importación de productos laminados en caliente

Miles de toneladas	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
Envíos de las miniacerías	17.951	27.206	31.197	34.516	37.838	17.845	19.322
Importaciones	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930

[2769] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 513.

[2770] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 217.

[2771] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

[2772] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 219.

[2773] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 220.

[2774] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-1, FLAT-3.

7.1144 China alega que las pruebas disponibles demuestran que la competencia intrasectorial desempeñó cierto papel en la evolución de los precios en el mercado.[2775] Más específicamente, Nueva Zelandia alega que los datos con que contaba la USITC muestran que la competencia intrasectorial era un factor decisivo en la declinación de los precios internos y de los márgenes de explotación.[2776] Según Nueva Zelandia, en 2001 la producción de acero en bruto de las miniacerías había alcanzado al 47,5 por ciento del total de la producción de los Estados Unidos. Pero, a juicio de Nueva Zelandia, el aumento de la capacidad de producción nacional (que correspondía en gran medida a la producción de las miniacerías) no sólo sobrepasaba enormemente a la demanda, sino que el carácter eficiente y barato de esa mayor capacidad de producción acentuaba sus efectos de reducción de los precios. Nueva Zelandia sostiene que la producción de las miniacerías comprendía un conjunto de productos de acero que crecía rápidamente en una época en que, según reconoció la propia USITC, los precios de mercado interno estaban cayendo. Nueva Zelandia alega que la USITC atribuyó equivocadamente esa caída de los precios a las importaciones, desconociendo el hecho de que la presión que los impulsaba a la baja resultaba de la creciente oferta de acero nacional.[2777] Las Comunidades Europeas afirman que no se hizo ningún esfuerzo destinado a distinguir y separar el efecto de presión a la baja resultante de la competencia intrasectorial del que supuestamente causó el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas plantean que, por lo tanto, no hubo ninguna determinación explícita ni explicación clara, inequívoca y directa de la forma en que los efectos de los demás factores no se atribuyeron al aumento de las importaciones.[2778]

7.1145 El Japón y el Brasil alegan que la USITC desconoció pruebas de que, cuando cayeron los precios de las miniacerías, éstas siguieron obteniendo resultados financieros más sólidos. Las miniacerías acrecentaron sus envíos de todos los productos de la categoría de CPLPAC y redujeron el valor unitario medio de sus ventas.[2779] El Japón señala como hecho notable que, mientras aumentaban los volúmenes producidos por las miniacerías y caían los precios, sus beneficios seguían aumentando. Según el Japón, el contraste entre los resultados de explotación de las miniacerías y de las demás empresas es extraordinario. Las miniacerías alcanzaron resultados muchos mejores en 1999 y 2000, precisamente cuando las demás acerías comenzaban a sufrir dificultades financieras.[2780]

7.1146 El Japón y el Brasil alegan que, a pesar de que la decisión de la USITC se aplicó a todos los productos de la categoría de CPLPAC, su análisis cita únicamente un ejemplo aislado de un solo producto: el acero laminado en caliente. Las miniacerías también fabrican y venden chapas, acero laminado en frío e incluso algún acero revestido. La USITC efectúa extrapolaciones a esos otros productos sin ningún fundamento en los hechos.[2781] El Japón y el Brasil también alegan que la USITC desconoció pruebas importantes en sentido contrario. Nunca evaluó el papel cumplido por

[2775] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 221.

[2776] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.158.

[2777] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.159.

[2778] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

[2779] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 274; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 197.

[2780] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 274.

[2781] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 272; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 195.

la competencia de las miniacerías en los distintos segmentos de la rama de producción de CPLPAC, ni trató los argumentos según los cuales la fijación de precios por las miniacerías determinaba en realidad los precios de las acerías integradas.[2782]

7.1147 El Brasil añade que la USITC reconoció que las miniacerías que producían CPLPAC representaban la mayor parte del aumento de la capacidad de producción de la industria del acero de los Estados Unidos durante el decenio de 1990. El Brasil añade que lo que entraba en el mercado no era solamente un volumen "mayor" de capacidad de producción de bajo costo, sino un volumen enorme. Hay algo más importante aún: las pruebas revelaban que las miniacerías no se limitaban a ampliar su capacidad como consecuencia de inversiones hechas antes de 1998. Siguieron invirtiendo en la ampliación de su capacidad durante 1998, 1999 y 2000, cuando la USITC constató que la situación de la rama de producción sufría un deterioro drástico.[2783]

7.1148 A este respecto, Corea observa que entre 1996 y 2000 la capacidad de la rama de producción nacional de CPLPAC tuvo un aumento correspondiente a 32 millones de toneladas. La mayor parte del aumento de capacidad de la rama de producción de acero estadounidense durante el decenio de 1990 correspondió a miniacerías que utilizaban la tecnología de las láminas finas. Según Corea, el pequeño aumento de las importaciones, de 2,5 millones de toneladas, es minúsculo en comparación con el enorme aumento de la capacidad de producción de las miniacerías de bajos costos. Sin embargo, la USITC desechó los efectos de la competencia de las miniacerías con la afirmación tajante e infundada de que las importaciones "llevaban" los precios a la baja.[2784] Corea alega que, aunque fuera cierto que los precios fueron llevados a la baja por las importaciones, y no por las miniacerías, el volumen de la capacidad de producción a bajo costo tuvo sin duda un efecto en los precios, como lo admite la USITC. Ésta, por lo tanto, estaba obligada a determinar, distinguir y separar el daño resultante de los suministros de bajo costo de las miniacerías.[2785]

7.1149 Corea agrega[2786] que en el período comprendido entre 1996 y 2000 la capacidad de producción de CPLPAC de las miniacerías aumentó 19,9 millones de toneladas, añadiéndose otros 1,48 millones de toneladas en el período intermedio de 2001 en relación con los de 2000.[2787] Aún más específicamente: 8,12 millones de toneladas de esa capacidad de producción de las miniacerías se agregaron entre 1998 y junio de 2001[2788], el período durante el cual la rama de producción estadounidense sufría supuestamente el daño causado por las importaciones. Durante el mismo período de 1998-2001, sin embargo, las importaciones estaban en disminución. Por lo tanto, al comienzo del período la capacidad de producción de CPLPAC de las miniacerías era inferior al

[2782] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 273; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 196.

[2783] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 199.

[2784] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 137.

[2785] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 138.

[2786] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 169.

[2787] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, datos sobre el comercio de las miniacerías, cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

[2788] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, datos sobre el comercio de las miniacerías, cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

volumen de las importaciones. Al final de período la capacidad de producción de CPLPAC de las miniacerías equivalía aproximadamente al triple de las importaciones.[2789]

Cuadro 8. Comparación de la capacidad de producción de las miniacerías con la importación de productos laminados en caliente (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero a junio de 2000	Enero a junio de 2001
Envíos de las miniacerías	17.951	27.206	31.197	34.516	37.838	17.845	19.322
Importaciones	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930

Fuentes: La capacidad de las miniacerías está tomada del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); los datos sobre la importación, de Memorandum Nº INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (Prueba documental CC-90).

7.1150 Los Estados Unidos sostienen que este argumento adolece de varios defectos. En primer lugar, el argumento falla porque se basa en una comparación entre factores de distinta especie. En particular, los reclamantes comparan equivocadamente los aumentos de la capacidad de producción de las miniacerías con las importaciones efectuadas durante el período, cuando la comparación más apropiada es entre los aumentos de capacidad de producción de las miniacerías y los aumentos de capacidad de los productores extranjeros. Si los reclamantes hubieran llevado a cabo esta comparación más apropiada, habrían reconocido que los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera durante el período investigado fueron considerablemente mayores que los aumentos de la capacidad de producción de las miniacerías en ese lapso. Teniendo en cuenta la considerable diferencia entre los aumentos de la capacidad de uno y otro conjunto de productores, no puede llamar la atención que la USITC haya llegado a la conclusión de que las importaciones eran una causa más significativa de la baja de precios en el mercado que la actividad de las miniacerías.[2790]

7.1151 Los Estados Unidos alegan que, de igual modo, el expediente indica que fue considerablemente mayor el volumen de las importaciones introducidas en el mercado que el de las mercancías enviadas por las miniacerías. En particular, el volumen importado en el mercado de los Estados Unidos se situó entre 18,3 y 25,3 millones de toneladas por año durante el período comprendido entre 1996 y 2000. A los efectos de la comparación, el volumen global de todos los envíos de productos laminados planos de acero al carbono que los productores de las miniacerías introdujeron en el mercado comercial (incluidos el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y el acero fundido con estaño) nunca excedió de 11,9 millones de toneladas en un año.[2791] Además, los Estados Unidos alegan que las pruebas del expediente determinaron que las

[2789] Los Estados Unidos alegan (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497) que la capacidad de producción nacional debe compararse con la capacidad de producción extranjera y no con las importaciones. Pero es evidente que, como el 99 por ciento de la capacidad de producción de la industria de los Estados Unidos se dirige al mercado nacional (véase *Memorandum Nº I-Y-209* de la USITC, cuadro FLAT-ALT-7 (Prueba documental CC-90)), mientras que, en el caso de la capacidad de producción extranjera, las exportaciones a los Estados Unidos no pasan del 3 por ciento de la capacidad de producción (informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-27, página FLAT-30 (Prueba documental CC-6)), la comparación que procede es, evidentemente, entre la capacidad de producción de los Estados Unidos y las importaciones.

[2790] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 511.

[2791] Cuadro FLAT-1 (US-60).

importaciones se efectuaron sistemática y rutinariamente a menor precio que las ventas nacionales y de las miniacerías durante todo el período objeto de investigación, incluidos los años 1998, 1999 y 2000. Por lo tanto, el expediente confirma con claridad el acierto de la USITC al constatar que durante el período comprendido entre 1998 y 2000 las importaciones tuvieron un efecto más sustancial en la fijación de los precios del mercado que las miniacerías.[2792]

7.1152 Corea alega[2793] que la comparación de los envíos de las miniacerías, tanto con los envíos de los productores integrados como con las importaciones, demuestra que la omisión de analizar el crecimiento del sector de las miniacerías disimula los acontecimientos ocurridos en el mercado estadounidense que afectaron a los productores del país. Globalmente, los envíos de CPLPAC de los Estados Unidos presentaron un aumento de 13,3 millones de toneladas entre 1996 y 2002. Sin embargo, los datos presentados por los Estados Unidos muestran que prácticamente la totalidad del aumento correspondió a las miniacerías: los envíos de los productores integrados sólo aumentaron 1,1 millones de toneladas entre 1996 y 2000, mientras que los envíos de las miniacerías aumentaron 12,2 millones de toneladas. Los envíos internos de los productores integrados durante el período intermedio -en que se produjeron las mayores perdidas- cayeron 13,5 millones de toneladas (de 91,2 a 77,7 millones de toneladas). En cambio, los envíos de las miniacerías aumentaron 588.000 toneladas. En 1996 los envíos de las miniacerías representaban el 8,5 por ciento del total de los Estados Unidos. En 2001, habían duplicado su participación en los envíos de los Estados Unidos.

Cuadro 9. Envíos de acero laminado efectuados por las miniacerías y por los productores integrados de los Estados Unidos, y total (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniacerías	15.749	19.549	21.874	26.040	27.306	14.778	15.366
Productores integrados*	169.058	168.898	167.269	170.573	170.163	91.221	77.689
Total	184.807	188.447	189.143	196.613	198.069	105.999	93.055
Envíos de las miniacerías en porcentaje del total nacional	8,5	10,4	11,6	13,2%	14,1	13,9	16,5

* Los envíos de los productores integrados son la diferencia entre el total y los envíos de las miniacerías.

Fuentes: La capacidad de las miniacerías está tomada del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); el total de los envíos de los Estados Unidos, de Memorandum Nº INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (Prueba documental CC-90).

7.1153 Corea sostiene que, en comparación con los efectos causados por las miniacerías, sobre todo en el período clave de 1998- 2001 (cuando se alega que las importaciones causaron daño), las importaciones tuvieron un papel secundario en el mercado. Si se compara el aumento de los envíos de las miniacerías con el aumento de las importaciones, resulta claro que el crecimiento global de los primeros durante el período fue abrumadoramente mayor que el de las importaciones (12,2 millones de toneladas frente a 2,6 millones). También resulta claro que, mientras los envíos de las miniacerías

[2792] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 512.

[2793] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 170.

aumentaron 6 millones de toneladas durante el período en que la rama de producción de los Estados Unidos "sufrió, según se alega, daño causado por las importaciones" (1998-2000), las importaciones estaban disminuyendo 4,4 millones de toneladas en el año 2000 y volvieron a reducirse 4,6 millones de toneladas en el período intermedio. De este modo, al comienzo del período objeto de investigación las importaciones eran más voluminosas que los envíos de las miniacerías; al final del período, éstas duplicaban aquéllas con creces.[2794]

Cuadro 10. Comparación entre los envíos de las miniacerías de los Estados Unidos y la importación de productos laminados planos (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniacerías	15.749	19.549	21.874	26.040	27.906	14.778	15.366
Importación	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930
Miniacerías más importación	34.121	38.823	47.179	46.856	48.799	26.261	22.296
Porcentaje de las miniacerías en la suma anterior	46,2	50,4	46,4	55,6	57,2	56,3	68,9

Fuentes: Los envíos de las miniacerías están tomados del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); las importaciones, de Memorandum Nº INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (Prueba documental CC-90).

7.1154 Corea plantea que el extraordinario crecimiento de los envíos de las miniacerías, tanto en relación con los productores integrados como en relación con las importaciones, durante todo el período -y en especial en el lapso comprendido entre 1998 y 2001- genera graves dudas sobre la afirmación de que las importaciones "llevaron los precios a la baja" durante el período de 1998-2001.[2795, 2796] Según Corea[2797], esas dudas se confirman al examinar la diferencia de los costos unitarios entre las miniacerías y los productores integrados. La comparación de esos costos unitarios muestra que en 1996 los de las miniacerías eran inferiores en 26 dólares EE.UU. por tonelada a los costos de los productores integrados, diferencia que se acrecentó a 70 dólares por tonelada en 2000 antes de llegar a una cifra asombrosa de 100 dólares por tonelada en el período intermedio de 2001. La ventaja competitiva se plasmó en la mayor participación en el mercado que se describirá más adelante.

[2794] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 171.

[2795] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 509.

[2796] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 172.

[2797] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 173.

Cuadro 11. Comparación del costo de los productos vendidos, entre las miniacerías y los productores integrados, respecto del acero laminado en caliente (en dólares por tonelada)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniacerías	311,21	301,77	293,67	250,23	257,24	266,91	232,61
Productores integrados	337,26	333,64	324,46	300,07	326,84	315,70	332,18
Ventaja de las miniacerías	26,05	31,87	30,79	49,84	69,60	48,79	99,58

Fuente: Versiones públicas de los materiales suplementarios citados en los dictámenes de los miembros de la USITC en *Investigation Nº TA-201-73, Steel*, Memorandum Nº INV-Y-215 (1º de mayo de 2002), cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Minimill) (Corea - Prueba documental 10, "K-10").

7.1155 Corea añade que las miniacerías, y ello no fue casual, aprovecharon las ventajas en los costos para reducir los precios y ganar participación en el mercado a expensas tanto de los productores integrados como de la importación. Además, incluso cuando los productores integrados vendían sistemáticamente acero laminado en caliente a precios *superiores* al de las miniacerías, esos precios eran inferiores al costo correspondiente a 2000 y 2001. En cambio, los precios de las miniacerías siempre estuvieron por encima sus costos durante todo el período objeto de investigación.[2798]

Cuadro 12. Precio unitario de venta del acero laminado en caliente: comparación entre las miniacerías y los productores integrados (en dólares EE.UU. por tonelada)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Precio de las miniacerías	321,20	328,62	296,32	271,12	283,66	316,81	233,51
Precio de los productores integrados	353,24	365,16	350,00	308,23	320,14	332,97	269,07
Menor precio de las miniacerías	32,04	36,54	53,68	37,11	36,48	16,16	35,56

Fuente: Memorándum de la USITC INV-Y-215, cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Mini-Mill) (Corea - Prueba documental 10).

7.1156 Según Corea[2799], la comparación de la diferente rentabilidad de las miniacerías y los productores integrados revela lo siguiente: entre 1991 y 2001, el único período en que las miniacerías tuvieron resultados de explotación deficitarios fue el del período intermedio de 2001, cuando las importaciones habían disminuido a su punto más bajo tanto en niveles absolutos como en niveles relativos. Además, fue en ese período (el primer semestre de 2001) que se hicieron sentir los efectos negativos de una fuerte contracción de la demanda, como reconocen la USITC y los Estados Unidos.[2800] En realidad, los Estados Unidos toman el año 1996 como base de los beneficios en su

[2798] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 174.

[2799] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 175.

[2800] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

análisis numérico debido a la similitud de la demanda de 1996 con la del primer semestre de 2001. Las miniacerías también perdieron dinero en 1996.[2801]

Cuadro 13. Comparación de rentabilidad de las miniacerías y las acerías integradas y porcentajes de productos importados respecto de los nacionales

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Rentabilidad de las miniacerías	-1,5%	4,1%	-3,4%	2,8%	4,9%	11,7%	-4,1%
Rentabilidad de las acerías integradas	-0,7%	4,1%	1,6%	-10,4%	-8,1%	-0,1%	-30,1%
Porcentaje de los productos importados respecto de todos los productos laminados planos nacionales	10,0	10,2	13,2	10,6	10,5	10,8	7,4

Fuente: Memorándum de la USITC INV-Y-215, cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Mini-Mill) (Corea - Prueba documental 10); y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 3, gráfico 3.

7.1157 Según Corea, el estudio adecuado del papel cumplido por las miniacerías genera graves dudas sobre el análisis de la causalidad realizado por la USITC, según el cual las importaciones, que estaban en disminución, "llevaron los precios a la baja" cuando únicamente las miniacerías ganaron participación en el mercado entre 1998 y el período intermedio de 2001. Es más importante aún que el estudio de la participación de las miniacerías en la rama de producción indica que el análisis conjunto de las acerías integradas y las miniacerías disimula los movimientos relativos de los indicadores de la rama de producción nacional y los efectos de las importaciones en el mercado. La USITC no identificó y separó debidamente esos importantes efectos de la competencia intrasectorial y, en vez de hacerlo, atribuyó los efectos a las importaciones.[2802]

7.1158 Además, Nueva Zelandia alega que la USITC, a pesar de reconocer que la producción de las miniacerías tenía efectos en los precios y contribuía en alguna medida al presunto daño, no evaluó todo el efecto de la competencia intrasectorial ni facilitó una explicación fundamentada y adecuada de la relación entre el daño causado por ese factor y cualquier daño presuntamente causado por las importaciones.[2803] China y Nueva Zelandia alegan que la USITC no identificó, ni explicó, la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de la competencia intrasectorial distinguiéndolos de los presuntos efectos de daño del aumento de las importaciones, ni estableció explícitamente, mediante

[2801] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

[2802] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 176.

[2803] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.161.

una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por ese factor no se hubiera atribuido al aumento de las importaciones.[2804]

7.1159 El Brasil pregunta en qué se diferencia la explicación simplista de la USITC, según la cual "... la pérdida de los pagos de la Ley de la Lana perjudicó a los criadores de corderos y engordadores y provocó la retirada de algunos de la rama de producción", que el Órgano de Apelación rechazó en *Estados Unidos - Cordero*[2805], del "análisis" hecho por la USITC en este caso acerca de la competencia intrasectorial. Al reconocer el mayor volumen de la capacidad de producción de las miniacerías que funcionaban con bajos costos en el mercado, y constatar que esa capacidad efectivamente tenía efectos en los precios, la USITC sienta otra de sus afirmaciones tajantes:

> "[C]onstatamos que las miniacerías no tuvieron la responsabilidad principal de las bajas de precios en el mercado interno ni fueron una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, que fuera igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".[2806]

7.1160 El Brasil vuelve a preguntar dónde ha procedido efectivamente la USITC a separar y distinguir las causas en esta afirmación; dónde está la explicación fundamentada y adecuada que corrobora la conclusión; y dónde se encuentra efectivamente el análisis de la USITC sobre los efectos de daño causados por el mayor exceso de capacidad de la rama de producción. Puesto que las importaciones fueron una causa de daño más importante que los aumentos de la capacidad de producción, el Brasil también pone en duda que la USITC haya constado realmente que existiera una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[2807]

7.1161 Por último, los Estados Unidos señalan al Grupo Especial los peligros de basarse en las comparaciones propuestas por Corea entre los volúmenes de envíos de las miniacerías y las importaciones. Según los Estados Unidos, esas comparaciones son engañosas porque cotejan datos sobre los envíos de las miniacerías que han sido computados doblemente (del mismo modo que su capacidad y su producción) con datos sobre las importaciones que no han sido objeto de doble cómputo.[2808] Todas las cifras que utiliza Corea sobre los envíos de las miniacerías computan doblemente los envíos de desbastes, acero al carbono laminado en caliente y acero laminado en frío consumidos por las miniacerías en la fabricación de CPLPAC más elaborados. Por ejemplo, el expediente indica que, de los 27,9 millones de toneladas de CPLPAC que las miniacerías enviaron en total en 2000, 16.043 millones de toneladas (equivalentes a más del 57 por ciento) correspondían a transferencias internas destinadas a la fabricación de productos más elaborados, consistentes en su gran mayoría en chapas y productos planos de acero al carbono laminado en caliente y en frío.[2809] En otras palabras: si se elimina el doble cómputo de las transferencias internas, el tonelaje real de CPLPAC enviado por las miniacerías resulta exagerado en los gráficos de Corea, que como

---

[2804] Primera comunicación escrita de China, párrafo 369; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.156.

[2805] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 185 y 186.

[2806] Informe de la USITC, volumen I, página 65.

[2807] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

[2808] Estas comparaciones figuran en la Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 169-176.

[2809] Véase *Minimill Trade Data*, página 1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

mínimo lo duplican. Por el contrario, los datos sobre las importaciones que se utilizan en los gráficos de Corea no computan doblemente las importaciones porque, cuando esos envíos se utilizan en la fabricación de productos más elaborados, pasan a considerarse producción nacional y envíos nacionales. Los Estados Unidos plantean que, en otras palabras, el análisis de Corea se basa en comparaciones de volúmenes exagerados de envíos de las miniacerías con datos sobre las importaciones que no adolecen de la misma exageración. Para comparar válidamente el volumen de los envíos de las miniacerías con los volúmenes de importación, Corea debió haber comparado los envíos comerciales de las miniacerías con las importaciones (como hicieron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita), ya que esas cifras no contienen ningún doble cómputo de las transferencias internas de CPLPAC por las miniacerías. Procediendo así, el Grupo Especial reconocerá que en cada uno de los años del período objeto de investigación hubo un volumen de envíos de CPLPAC de las miniacerías considerablemente inferior al de las importaciones, lo que pone de manifiesto que estas últimas tenían una probabilidad mucho mayor que las miniacerías de causar efectos graves y negativos en los precios internos durante ese período.[2810]

7.1162 Corea replica que en la segunda reunión sustantiva los Estados Unidos admitieron que los datos sobre las miniacerías citados por Corea en su Primera comunicación escrita eran exactos. Los Estados Unidos limitaron sus objeciones a la pertinencia de comparar volúmenes de importación con envíos de las miniacerías que incluían a la vez envíos comerciales e internos (el denominado "doble cómputo"). Como señaló Corea en su respuesta, los envíos de las miniacerías que Corea indicó en los párrafos 170 y 171 están expresados con las mismas bases que los envíos incluidos en el total de los envíos de los Estados Unidos en el Memorándum de la USITC INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT-7.[2811] Es evidente que las importaciones están comparadas con el total de los envíos de los Estados Unidos indicado en el cuadro mencionado, por lo que resulta de igual evidencia que las importaciones están adecuadamente comparadas con la parte que corresponde en esas cifras a las miniacerías.[2812]

7.1163 Nueva Zelandia replica que los Estados Unidos pretenden justificar retrospectivamente las conclusiones de la USITC apoyándose en pruebas que fueron suprimidas de su informe, en particular la información sobre los precios que, según se alega, indicaba que los productos importados se vendían a menor precio que la producción de las miniacerías[2813] y que los volúmenes de importación excedían de la producción de las miniacerías.[2814] Estos datos no pueden formar parte del expediente a

[2810] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 40 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2811] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 170 y 171; cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60), y versiones públicas de los materiales complementarios citados en los dictámenes de los miembros de la USITC en la investigación *TA-201-73, Steel, Memorandum* Nº INV-Y-209 (1º de mayo de 2002) ("Memorándum INV-Y-209 de la USITC") (Prueba documental CC-90).

[2812] Corea señala también que, como indicó en la segunda reunión sustantiva, cualquier problema de "doble cómputo" es consecuencia directa de la definición demasiado amplia del producto similar "acero laminado plano". Ninguna de las partes demandadas apoyó ante la USITC el producto similar "acero laminado plano". Todas ellas alegaron claramente que los desbastes, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío, el acero resistente a la corrosión y las chapas constituían cinco productos similares separados.

[2813] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 508, 473 y 474, basados en el cuadro Flat-1 del informe de la USITC, volumen II, página 4, que ha sido expurgado.

[2814] *Ibid.*, párrafo 512, que se basa en el cuadro Flat-1 del informe de la USITC, volumen II, página Flat-4, que ha sido expurgado.

los efectos de este asunto. Los Estados Unidos tenían que demostrar la no atribución "explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada" *antes* de aplicar la medida de salvaguardia. Como ha señalado Nueva Zelandia, los datos no aparecen en parte alguna del informe de la USITC y ahora es demasiado tarde para tratar de justificar la constatación de la USITC remitiéndose a datos que no figuraron en su informe.[2815]

7.1164 También el Japón replica que la USITC desconoció las pruebas de que Nucor, una miniacería nacional, era líder en la fijación de precios de los productos de acero laminado en caliente y en frío, dos de las categorías más importantes de CPLPAC.[2816] Esta actitud de desconocimiento resulta bastante sorprendente, según el Japón, puesto que la USITC se apoyó explícitamente en esa prueba en otras actuaciones recientes relativas al acero laminado en frío.[2817, 2818]

7.1165 El Japón sostiene también[2819] que la USITC desconoció datos que indicaban que las miniacerías aumentaban su participación en el mercado con precios inferiores, particularmente en 2000 y 2001:

Cuadro 14. Distribución del mercado entre las miniacerías, la importación y las acerías integradas[2820]

Período	Importación	Miniacerías	Acerías integradas
Enero-junio de 2000	26,7%	21,8%	51,5%
Julio-diciembre de 2000	22,2%	25,9%	51,9%
Enero-junio de 2001	13,1%	31,4%	55,5%

[2815] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.137.

[2816] *Joint Respondents' Post Hearing Brief on Flat-Rolled Steel* (1º de octubre de 2001) (escrito presentado por el estudio jurídico Willkie Farr and Gallagher), página 94 (Prueba documental CC-53). (En las audiencias de la USITC de la reciente investigación antidumping sobre el acero laminado en caliente, el Presidente de Nucor declaró lo siguiente como testigo: "Si los pedidos que recibimos en el trimestre en curso son pocos, bajamos nuestros precios para aumentar los pedidos. ¿Qué ocurrió en 2000? Un período de demanda muy intensa de acero laminado en caliente. Al final del primer trimestre, y durante todo el resto del año, nuestros pedidos de acero laminado en caliente estaban disminuyendo. Respondimos bajando nuestros precios." *Ibid.*, en cita de *Certain Hot-Rolled Steel from Argentina and South Africa*, publicación de la USITC Nº 3446, Inv. Nos 701-TA-404 (Final) y 731-TA-898 and 905 (Final) (agosto de 2001), páginas 57 y 58 de la transcripción (declaración del Sr. DiMicco). Éste declaró también lo siguiente: "Sobre la base de nuestra experiencia anterior, como empresa productora mundial de bajo costo, consideramos que sin duda es mejor tener una alta utilización de la capacidad con precios bajos que una baja utilización de la capacidad con precios altos").

[2817] Véase la Prueba documental CC-34, *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Brazil, Japan, Russia, South Africa and Thailand*, Inv. Nos 701-TA-393 and 731-TA-829-830, 833-8324, 836, and 838 (Final), publicación de la USITC Nº 3283 (marzo de 2000), páginas 22 y 23.

[2818] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 145.

[2819] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 146.

[2820] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, EE.UU. - Prueba documental 60.

7.1166 Según el Japón, puesto que en 2001 la mayoría de las fuentes de importación estaban excluidas del mercado por derechos antidumping y compensatorios, no resulta sorprendente que las miniacerías se beneficiaran en grado desproporcionado, ganando participación en el mercado dos veces más que las acerías integradas.

7.1167 El Japón sostiene que los Estados Unidos procuran una vez más desviar la atención hacia la capacidad de producción extranjera.[2821] El Japón reitera que esta comparación de datos en bruto sobre la capacidad global es incorrecta. Como prácticamente toda la capacidad de producción de los Estados Unidos permanece en el mercado nacional, la capacidad de las miniacerías se destina casi exclusivamente al mercado estadounidense. Además, la USITC sabe que las miniacerías tradicionalmente han fijado precios con el objetivo de ocupar sus plantas de producción, tratando de mantener altos índices de utilización de la capacidad.[2822] Con este modelo de actividad, la nueva capacidad de las miniacerías tiene una probabilidad mucho mayor de afectar a los precios del mercado interno que la capacidad de producción extranjera.[2823]

7.1168 El Japón plantea igualmente que los Estados Unidos también procuran desviar la atención hacia el nivel total de los envíos.[2824] Sin embargo, al proceder así los Estados Unidos no reconocen que las miniacerías producen sobre todo chapas y acero laminado en caliente y en frío, y sólo producen, cantidades limitadas de acero galvanizado, y no producen desbastes.[2825] Además, los Estados Unidos sólo toman en consideración el nivel de los envíos, y no las tendencias que se registran a lo largo del tiempo. Entre 1999 y 2001, cuando la rama de producción nacional comenzó a experimentar problemas, las importaciones disminuían y los envíos de las miniacerías estaban en aumento.[2826]

Costos heredados

7.1169 Corea alega que no cabe duda de que los costos heredados fueron un factor importante en la explicación de la situación desfavorable de la rama de producción. Corea, China, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que la USITC reconoció que los costos heredados causaban daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones.[2827]

[2821] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 511.

[2822] *Joint Respondents' Prehearing Brief on Cold Rolled Steel* (11 de septiembre de 2001) (escrito presentado por el estudio jurídico Willkie Farr and Gallagher) (donde se analiza la forma en que la rama de producción nacional de los Estados Unidos ha creado y utilizado al máximo sus plantas de producción, como lo muestra el aumento de volumen de sus envíos durante todo el período), páginas 20-23 (Prueba documental CC-53).

[2823] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 147.

[2824] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 512.

[2825] Informe de la USITC, página 65 ("el acero laminado en caliente es el principal producto comercial de las miniacerías").

[2826] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 148.

[2827] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 177; Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 362; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.163; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 204.

7.1170 Corea y el Brasil afirman que la USITC apreció indudablemente la gravedad de la situación en lo referente a los costos heredados. Incluso con las medidas aplicadas para paliar los efectos de las importaciones, la USITC admitió que la viabilidad futura y la situación de la rama de producción sólo podían asegurarse resolviendo esos costos.[2828] Nueva Zelandia añade que la USITC constató que la financiación de los costos heredados constituye "un problema angustioso para la rama de producción nacional"; que esos costos "han impedido una necesaria consolidación de la rama de producción nacional"; señaló "[l]as dificultades para el cumplimiento de estas obligaciones", describiéndolas como "un antiguo problema"; y llegó a la conclusión de que "pueden haber dejado a algunas empresas de la rama de producción nacional con menor capacidad para competir con las importaciones de bajo precio".[2829]

7.1171 Sin embargo, según Corea y el Brasil, la USITC rechazó seguidamente la importancia de los costos heredados aduciendo que "los declarantes no han invocado ningún motivo por el que los antiguos problemas de la rama de producción pudieran no causar daños en 1996 ni 1997 pero empezaran después a provocar la baja de los precios y suprimir los ingresos en 1998-2000". El Brasil alega que esta afirmación contradice el expediente y desconoce las tremendas diferencias existentes entre distintos sectores de la rama de producción a este respecto.[2830] Corea alega que los costos heredados sin duda siguieron repercutiendo considerablemente en la situación de la rama de producción, y fueron el motivo por el que el sector integrado tuvo un desempeño más desfavorable que el sector de las miniacerías. Por lo tanto, según Corea, la USITC debió haber identificado, distinguido y separado los factores de daño causados por los costos heredados, que comprendía tan evidentemente, antes de sentar la conclusión de que existía una relación sustancial entre las importaciones y el daño grave a la rama de producción.[2831]

7.1172 El Brasil alega que el examen y la explicación superficiales de la USITC sobre la cuestión de los costos heredados no corresponden a lo que la USITC consideraba evidentemente un problema grave de la rama de producción. Según el Brasil, en las declaraciones de la USITC estaba implícita la realidad de que los costos heredados afectaban a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones. Sin embargo, el Brasil alega que la USITC no se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño causado por este otro factor de reconocida importancia y que, por lo tanto, el análisis de la USITC no bastó para cumplir la norma del párrafo 2 b) del artículo 4.[2832]

7.1173 Los Estados Unidos responden que la USITC reconoció en su análisis que los costos heredados habían sido, y seguían siendo, un obstáculo de largo plazo para las perspectivas de consolidación de la rama de producción.[2833] Observó, sin embargo, que el problema de los costos

[2828] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 129; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 207.

[2829] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.130.

[2830] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 177; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 204.

[2831] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 131.

[2832] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 207.

[2833] Informe de la USITC, página 64. En realidad, el informe de la USITC sobre los hechos presenta un minucioso análisis de la repercusión que tuvieron esos costos en la situación de la rama de producción. Informe de la USITC, páginas OVERVIEW-31 a 35.

heredados en la rama de producción era anterior al período objeto de investigación y que esos costos no habían impedido que la rama de producción obtuviera un rendimiento razonable en 1996 y 1997, antes del aumento súbito de las importaciones de 1998.[2834] Además, aunque la USITC reconoció explícitamente que el lastre de los costos heredados variaba entre los productores y había dejado a algunos en situación más vulnerable al daño causado por las importaciones, constató que no había pruebas en el expediente que vincularan los costos heredados con las bajas de precios que causaron un daño grave a la rama de producción en la última parte del período investigado.[2835] En consecuencia, la USITC descartó razonablemente esos costos como otro factor causante de daño a la rama de producción durante el período objeto de investigación.[2836]

7.1174 Nueva Zelandia replica[2837] que, a pesar de que la USITC apreciaba claramente la gravedad de la situación causada por los costos heredados, se las ingenió para llegar, a despecho de su propio razonamiento y de las pruebas, a la conclusión de que los costos heredados:

> "[N]o son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción. Constatamos, por lo tanto, que los costos heredados no son una fuente de daño a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones".[2838]

7.1175 Nueva Zelandia alega que este razonamiento incurre en un evidente vicio de *non sequitur*: ¿por qué estaba dispuesta la USITC a atribuir gravedad a los costos heredados únicamente si provocaban la baja de los precios internos, cuando acababa de enumerar una serie de otros efectos negativos?[2839]

7.1176 Los Estados Unidos añaden que la constatación de la USITC de que los costos heredados no contribuyeron a los deterioros de la situación de la rama de producción durante el período cuenta con pleno apoyo en las pruebas del expediente. A este respecto, la USITC elaboró en su informe un análisis de los efectos económicos que estos costos tuvieron en los resultados financieros de la rama de producción.[2840] Ese análisis indica no sólo que los costos heredados no contribuyeron al deterioro de la situación financiera de la rama de producción durante el período comprendido entre 1996 y 2000, sino que la evolución de esos "costos" en realidad favoreció a la rama de producción respecto de sus resultados de explotación durante el período.[2841] En ese sentido, dicho análisis indica que el costo periódico neto total, para los productores de acero que tenían planes articulados en función de las prestaciones o de las contribuciones, en realidad disminuyó durante el período; más concretamente, el costo periódico neto total de las pensiones de jubilación y otras prestaciones, tanto

---

[2834] Informe de la USITC, página 64.

[2835] Informe de la USITC, página 64.

[2836] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 503.

[2837] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.130.

[2838] Informe de la USITC, volumen 1, página 64.

[2839] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.131.

[2840] Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-9.

[2841] Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-9.

para los empleadores con sistemas basados en determinadas prestaciones como para los que tenían sistemas basados en determinadas contribuciones, disminuyó 447 millones de dólares EE.UU. en el período comprendido entre 1996 y 2000.[2842] Como son éstos los costos que se reflejan en los resultados de explotación de la rama de producción[2843], sus "costos heredados" no acrecentaron los costos totales durante el período, como indican los reclamantes; por el contrario, a lo largo del período los "costos heredados" de la rama de producción en realidad redujeron el costo de los productos vendidos, acrecentando en alguna medida los niveles de los ingresos de explotación.[2844]

7.1177 Los Estados Unidos alegan que la USITC, por lo tanto, constató correctamente que los costos heredados de la rama de producción no habían contribuido al daño grave que sufría durante el período objeto de investigación. Aunque los reclamantes señalan con acierto que la USITC reconoció que los costos heredados representaban "un problema angustioso" para la rama de producción, desconocen el hecho de que la USITC manifestó claramente que la cuestión de los costos heredados era un problema anterior al período objeto de investigación que habría de poner obstáculos a los esfuerzos futuros de la rama de producción para su reajuste, pero que no contribuyó en grado significativo a los problemas de precios o de costos que causaron el daño que había sufrido durante ese período.[2845]

7.1178 Nueva Zelandia replica que el informe de la USITC llegó, en realidad, a la conclusión contraria. Admitió diversos efectos de daño causados por los costos heredados, pero después los eludió. Debido a ello, no se hizo absolutamente ningún esfuerzo para evaluar su naturaleza y alcance ni sus efectos de daño separándolos y distinguiéndolos de los efectos del aumento de las importaciones.[2846]

7.1179 El Brasil alega, que la USITC, a pesar de haber observado que "la cuestión de los costos heredados presenta enormes variaciones entre los productores nacionales", no hizo ningún esfuerzo para distinguir entre los productores que tenían un gigantesco lastre de costos heredados y los que no lo tenían. En la rama de producción de CPLPAC habría descubierto que la distinción sigue la línea divisoria entre los tipos de tecnología empleados en la producción de acero. Las acerías integradas soportan una parte abrumadora de los costos heredados dentro de la rama de producción. Sin embargo, según el Brasil, el análisis de la USITC olvidó esa distinción, incluido lo que significó para las empresas integradas cuando, entrado ya el año 2000, se estaban acumulando aumentos gigantescos

[2842] Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-9. A este respecto, el costo periódico neto total correspondiente a los costos heredados de esas empresas disminuyó sistemáticamente durante el período, pasando de 1.123 millones de dólares en 1996 a 834 millones en 1998 y a 676 millones en 2000: *ibid.* El costo periódico neto total de estos conceptos se calcula sumando el costo periódico neto (o las prestaciones) de las pensiones de jubilación y otras prestaciones correspondientes a los empleadores con sistemas basadas en contribuciones determinadas y las demás prestaciones de jubilación correspondientes a los empleadores con sistemas basados en contribuciones determinadas: *ibid.* Éstas son las sumas reconocidas en las declaraciones sobre ingresos de explotación de las empresas: *ibid.*

[2843] Es importante señalar que los conceptos indicados como "sumas reconocidas en los estados financieros" del cuadro OVERVIEW-9 corresponden a elementos del pasivo o del activo incluidos en el balance de una empresa, y no en sus declaraciones sobre los resultados de explotación: informe de la USITC, páginas 33 y 35.

[2844] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 504.

[2845] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 505.

[2846] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.133.

de la capacidad de producción de las miniacerías.[2847] A este respecto, Nueva Zelandia alega que la circunstancia de que "la carga de los costos heredados presenta enormes variaciones entre los productores nacionales" no es motivo alguno para descartar los costos heredados como causa de daño. En realidad, según Nueva Zelandia, esa circunstancia confirma la conclusión ya establecida de que esto no hizo más que intensificar los efectos, ya graves, que la competencia intrasectorial tenía para las acerías integradas.[2848]

7.1180 A juicio de Nueva Zelandia, el hecho de que los costos heredados fueran un problema anterior al período objeto de investigación y no constituyera una cuestión nueva para la rama de producción no tiene importancia si esos costos, como efectivamente ocurrió, seguían reduciendo la competitividad y los beneficios durante ese período. Nueva Zelandia sostiene que, conforme a los términos del párrafo 2 b) del artículo 4, los costos heredados "causan daño a la rama de producción nacional [al mismo tiempo que el aumento de las importaciones]". Nueva Zelandia también alega que el hecho de que ciertas partes de la rama de producción pudieran actuar con rentabilidad en determinado momento del período objeto de investigación tampoco tiene importancia en sí mismo: lo que se trata de determinar es si los costos heredados causaron daño a pesar de ello, en ese momento o en otros.[2849] Nueva Zelandia afirma que el hecho de que los costos heredados hayan estado presentes durante cierto tiempo evidentemente carece de toda pertinencia mientras esos costos igualmente "causen daño a la rama de producción nacional [al mismo tiempo que el aumento de las importaciones]", conforme a los términos del párrafo 2 b) del artículo 4.[2850, 2851]

7.1181 Nueva Zelandia observa que existieron costos netos situados entre 30 y 65 dólares EE.UU. por tonelada de acero producida por las acerías integradas, con un total en toda la rama de producción situado entre 1.700 y 3.600 millones de dólares. En términos de costos corrientes, los productores integrados estudiados por la USITC debieron cubrir en el año 2000 prestaciones de jubilación por valor de 742 millones de dólares. Además, durante el mismo año, las prestaciones que debieron pagar los productores de acero estudiados por la USITC excedieron del activo de los fondos en 6.600 millones de dólares.[2852]

7.1182 Corea señala[2853]que los Estados Unidos citan ahora cuadros del informe interno para indicar que la parte de corto plazo de los costos heredados, que según Corea era enorme, tuvo alguna disminución durante el período.[2854] Corea sostiene que, hayan disminuido o no, el peso absoluto de tales costos heredados en los resultados de las empresas integradas de la rama de producción es

[2847] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 206.

[2848] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.167.

[2849] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.166.

[2850] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.166.

[2851] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.134.

[2852] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.164 y 4.165; y Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.133.

[2853] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 179.

[2854] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 504.

innegable[2855] y quedó confirmado por la USITC en su recomendación al Presidente sobre medidas correctivas. Como observó el Sra. Okun:

> "[S]i bien la Comisión no constató que esas otras causas [costos de pensiones, de servicios médicos, de reparación de daños al medio ambiente y ciertas cuestiones laborales] fueran una causa de daño más importante ... que las importaciones, *esto no significa* que tales problemas no deban abordarse como parte de una medida correctiva que facilite el reajuste positivo ante la competencia de las importaciones reduciendo costos y haciendo posible la reestructuración de la rama de producción".[2856]

7.1183 China y Nueva Zelandia alegan que el análisis de la USITC sobre los costos heredados no determina ni explica la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de esos costos distinguiéndolos de los presuntos efectos de daño del aumento de las importaciones, ni establece explícitamente, mediante una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por ese factor no se atribuya al aumento de las importaciones.[2857] En particular, China alega que la USITC no explicó por qué los costos heredados constituían un problema; cómo repercutía ese problema en la situación de la rama de producción; de qué modo los costos heredados habían impedido la necesaria consolidación; y los efectos que ello había tenido en la rama de producción.[2858]

Consolidación de los compradores

7.1184 China alega que la USITC reconoció que la consolidación de los compradores era una causa de daño.[2859] Agrega que la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de esos efectos. Según China, no basta afirmar simplemente que un factor no puede explicar por sí solo una baja importante de los precios. Las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias estipulan que se determinen los efectos de daño causados por todos los factores.[2860]

7.1185 Los Estados Unidos aducen como defensa que la USITC se refirió al argumento planteado por algunos declarantes extranjeros según el cual la consolidación de los compradores había repercutido en el poder de negociación y en los beneficios de la rama de producción.[2861] Tras reconocer que se habían producido algunas consolidaciones en las operaciones de compra de fabricantes de

---

[2855] El Presidente de Bethlehem Steel prestó declaraciones específicamente sobre la magnitud de esos costos, como señaló el Sra. Okun, miembro de la Comisión: "Tenemos ahora 13.000 trabajadores en actividad que tratan de mantener a 74.000 familias a su cargo, lo que representa más de 100.000 personas que esa reducida base de trabajadores trata de mantener." Informe de la USITC, volumen I, página 442, nota 70 (Prueba documental CC-6).

[2856] Informe de la USITC, volumen I, página 442, nota 69 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

[2857] Primera comunicación escrita de China, párrafo 368; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.162.

[2858] Primera comunicación escrita de China, párrafo 368.

[2859] Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 364.

[2860] Primera comunicación escrita de China, párrafo 370.

[2861] Informe de la USITC, página 65.

automóviles y otros sectores compradores de acero, la USITC descartó este factor como causa de daño observando que había existido durante cierto numero de años y había comenzado antes de 1998, el año del aumento súbito de las importaciones.[2862] Además, la USITC declaró que no encontraba pruebas que indicasen que la consolidación tuviera efectos en la fijación de los precios internos ni de que hubiera sido causa de daño grave para la rama de producción.[2863]

7.1186 Los Estados Unidos alegan que, habida cuenta de que China no ha presentado ningún fundamento sustancial en apoyo de estos argumentos, está claro que las constataciones de la USITC a este respecto son razonables y que la USITC desechó adecuadamente el argumento de que la consolidación de los compradores era una fuente de daño para la rama de producción.[2864]

7.1187 China argumenta que las consolidaciones de compradores constituyen un proceso en curso que abarca la totalidad del período objeto de investigación. Como pueden reducir la capacidad de negociación y los márgenes de beneficios de los productores nacionales, la USITC debió haber distinguido estos efectos de los causados por las importaciones y debió haber dotado sus constataciones de "elementos sustanciales". China afirma que la USITC no lo hizo.[2865]

Deficiencias de gestión

7.1188 China señala que los declarantes argumentaron ante la USITC que las decisiones inconvenientes de las empresas acrecentaron su endeudamiento y provocaron resultados financieros desfavorables y quiebras. Según China, la USITC, se limitó a responder que, como la situación financiera de la rama de producción "se debilitó tras el aumento súbito de las importaciones", ello fue consecuencia del daño causado por ese aumento y, por lo tanto, las decisiones financieras desacertadas no pueden ser causa de daño, sobre todo porque el mayor endeudamiento no puede explicar las bajas de precios. China alega que esto no constituye una respuesta. Cuando la USITC afirma que un factor no puede ser una causa porque la causa es otro factor, no indica por qué el primero no lo es. A juicio de China, no se dio absolutamente ninguna explicación.[2866]

7.1189 Los Estados Unidos responden que la USITC se refirió al argumento planteado por los importadores y los productores extranjeros según el cual la rama de producción había sufrido daño causado por decisiones de gestión equivocadas, como las relativas a inversiones de capital.[2867] La USITC constató que este argumento "no era convincente", observando que el mayor endeudamiento y otras decisiones de gestión de la rama de producción no podían explicar la baja de los precios que se produjo durante el período.[2868] Además, la USITC dijo que el expediente indicaba que la importante declinación de los resultados de la rama de producción se había iniciado en 1998, cuando irrumpieron

[2862] Informe de la USITC, página 65.

[2863] Informe de la USITC, página 65.

[2864] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 517.

[2865] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 222.

[2866] Primera comunicación escrita de China, párrafo 375.

[2867] Informe de la USITC, página 64.

[2868] *Ibid.*

los productos importados en el mercado y comenzaron a impulsar los precios a la baja.[2869] La USITC observó que esas importaciones impidieron que la rama de producción mantuviera o alcanzara altos niveles de rentabilidad y que su grado de endeudamiento se debía a la competencia de las importaciones y no era una causa de daño.[2870] En resumen, la USITC determinó debidamente la naturaleza y el alcance del daño causado por este otro factor, constató que no había pruebas de que la rama de producción hubiera sufrido daño causado por decisiones de gestión equivocadas, y descartó razonablemente este presunto factor de "daño" como eventual fuente de él.[2871]

7.1190 Los Estados Unidos alegan que, como China no ha presentado ningún elemento sustancial en apoyo de sus argumentos, está claro que las constataciones de la USITC a este respecto son razonables y que la USITC desechó adecuadamente el argumento de que las deficiencias de gestión constituyeron una fuente de daño para la rama de producción.[2872]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1191 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de determinados productos planos de acero, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[2873]

7.1192 China agrega que, en el informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.[2874]

[2869] *Ibid.*

[2870] *Ibid.*

[2871] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 515-517.

[2872] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 515-516.

[2873] Primera comunicación escrita de China, párrafo 380.

[2874] Primera comunicación escrita de China, párrafo 383.

7.1193 A este respecto, las Comunidades Europeas observan que la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones procedentes de México representaban una parte sustancial del total de las importaciones y "contribuían en grado importante" al daño. Las Comunidades Europeas observan que el Presidente resolvió después excluir las importaciones procedentes de México del alcance de la medida.[2875] China observa que el Canadá y México figuraban entre los cinco principales proveedores de CPLPAC durante el período objeto de investigación. El índice de incremento de las importaciones procedentes de México fue mayor que el correspondiente al total de las importaciones; y el valor unitario medio de las importaciones procedentes de México del producto respectivo estuvo sistemáticamente por debajo del valor unitario medio de las importaciones de otras fuentes[2876], lo que permitió que esos productos importados se vendieran a menor precio que los estadounidenses.[2877]

7.1194 En vista de lo anterior, las Comunidades Europeas, China, Nueva Zelandia y el Brasil sostienen que las importaciones procedentes del TLCAN que quedaron excluidas de la medida eran claramente "otro factor" a los efectos de la no atribución. Sin embargo, los Estados Unidos no analizaron ese factor ni establecieron explícitamente que sus efectos no se atribuyeran a las importaciones procedentes de otros países.[2878] Más precisamente, las Comunidades Europeas alegan que la USITC, a pesar de constatar que el Canadá figuraba entre los cinco principales importadores y que las importaciones procedentes de México contribuían en grado importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional, no realizó un análisis a los efectos de la no atribución respecto de los efectos de daño causados por esas importaciones excluidas.

7.1195 Los Estados Unidos insisten simplemente en que no están obligados a realizar tal análisis. Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.[2879]

7.1196 El Brasil alega que la forma en que la USITC trató el daño y la causalidad respecto de las importaciones procedentes del TLCAN sólo sirvió para llenar las apariencias y fue inadecuada. La USITC observó únicamente que "... habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis del daño las importaciones procedentes del Canadá". Sin embargo, según el Brasil, el análisis general realizado por la USITC sobre la causalidad y la función cumplida por otras causas no mencionó ni una sola vez la función de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN distinguiéndolas del total de las importaciones. El Brasil sostiene que nunca se intentó siquiera realizar un análisis sobre los hechos relativos a las importaciones no procedentes del TLCAN.[2880] El Brasil alega que la respuesta de la USITC al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales respecto de las importaciones procedentes del TLCAN no fue mejor, en ningún sentido, que su análisis inicial. A juicio del Brasil, no hubo ningún análisis de los hechos, sino únicamente la simple afirmación de que "las mismas consideraciones que nos llevaron a la conclusión de que el aumento de las importaciones de CPLPAC constituye una causa

[2875] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 469.

[2876] Informe de la USITC, volumen I, página 66.

[2877] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 224.

[2878] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 376; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 224; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

[2879] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 376.

[2880] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

sustancial de daño grave a la rama de producción nacional valen también para el aumento de las importaciones de CPLPAC provenientes de todas las fuentes distintas del Canadá y México".[2881]

7.1197 Apoyándose en las decisiones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, el Brasil sostiene que un análisis superficial de la USITC sobre las importaciones no procedentes del TLCAN no cumple la prescripción de paralelismo que resulta del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente caso, el Brasil alega que la USITC no llevó a cabo ninguna evaluación especifica de las importaciones no procedentes del TLCAN, como lo requería el paralelismo. Lo que hizo la USITC fue evaluar las importaciones procedentes del TLCAN concluyendo que no alteraría sus conclusiones de existencia de daño y causalidad referentes al total de las importaciones. El Brasil sostiene que, al proceder así, la USITC repitió exactamente los mismos errores que antes destacó el Órgano de Apelación.[2882] El Brasil alega que la conclusión infundada de la USITC según la cual "habría llegado al mismo resultado", para justificar la exclusión de los países del TLCAN de la medida recomendada, utilizaba exactamente el mismo texto que, según constató el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, no cumplía el requisito del paralelismo. El Brasil sostiene que esa afirmación no cumple la obligación de determinar en qué forma corroboran los hechos la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaban por sí solas un daño grave o amenaza de daño grave.[2883]

7.1198 El Brasil añade que la USITC no cumplió su obligación de dar "una obligación fundamentada y adecuada que establezca explícitamente" que las importaciones causaron por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional, porque no determinó que las importaciones no procedentes del TLCAN causaran por sí solas un daño grave; sus conclusiones sobre la relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave fueron vagas y se limitaban a dar por supuesto o sugerir por qué esas importaciones causaban daño grave por sí solas. El análisis de la USITC, por lo tanto no cumplió el requisito del paralelismo.[2884]

> Derechos antidumping y compensatorios en vigor y procedimientos en curso en la materia

7.1199 Corea y el Brasil observan que la USITC reconoció que la imposición de derechos antidumping y compensatorios "contuvo en alguna medida la corriente de importaciones después de 1998".[2885] Sin embargo, Corea alega que la USITC no consideró debidamente los efectos de los derechos antidumping y compensatorios, que limitaron considerablemente los volúmenes de importación y repararon el daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales. La gran mayoría de los productos importados que habían aumentado en el período de 1997-98 eran productos laminados en caliente, sujetos a importantes restricciones a través de derechos antidumping y compensatorios.[2886]

[2881] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

[2882] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 231.

[2883] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 232.

[2884] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 233.

[2885] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 139; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 208.

[2886] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 139.

7.1200 El Brasil alega que, en realidad, las importaciones disminuyeron considerablemente, en términos globales, respecto de sus niveles de 1998 y se mantuvieron estables en 1999 y 2000. Cada uno de los productos importados sujetos a derechos antidumping y compensatorios y a investigaciones en la materia registró una disminución aguda. Respecto de CPLPAC acabados, la tendencia también fue de fuerte descenso. Según el Brasil sólo aumentaron las importaciones de desbastes, impulsadas por la demanda de la propia rama de producción nacional respecto de ese producto.[2887]

7.1201 Corea alega que el alcance del daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales que quedaron reparadas por derechos antidumping y compensatorios debió determinarse separadamente. Ese análisis, si se hubiera llevado a cabo, habría indicado que el daño subsistente era causado por los demás factores antes analizados.[2888]

7.1202 Los Estados Unidos responden que, desde el punto de vista jurídico, ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a la autoridad competente a excluir las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios en su cálculo destinado a evaluar la contribución de las importaciones al daño. Por el contrario, las disposiciones básicas del Acuerdo sobre Salvaguardias obligan a la autoridad competente a evaluar el daño grave y la causalidad examinando si las "importaciones" -es decir, todas ellas y no sólo las "efectuadas en condiciones leales"- han causado un daño grave a la rama de producción nacional que produce el artículo similar o directamente competidor. En efecto, a menos que rija determinada excepción del Acuerdo, la medida correctiva impuesta debe aplicarse a todas las importaciones del producto respectivo, "independientemente de la fuente de donde proceda", sin tener en cuenta si algunas importaciones están sujetas a derechos antidumping o compensatorios. El Acuerdo no indica que la autoridad competente deba tratar las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios como si fuesen un factor de daño distinto de las importaciones.[2889]

7.1203 Los Estados Unidos también sostienen que el argumento del Brasil y Corea tiene por premisa que la imposición de derechos antidumping o compensatorios sobre las importaciones procedentes de determinado país elimina todo los efectos de daño que esas importaciones han tenido, o pueden tener, para una rama de producción. Con arreglo al Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC, la autoridad investigadora puede imponer derechos sobre las importaciones si los productos objeto de dumping o subvencionados causan un "daño importante" a la rama de producción nacional que produce el producto similar. Como ha declarado el Órgano de Apelación, el criterio de "daño importante" que figura en esos Acuerdos exige un grado de daño menor que el criterio de "daño grave" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De este modo, la autoridad investigadora sólo debe determinar, en las investigaciones antidumping o sobre medidas compensatorias, si existe el grado necesario de daño -es decir, el "daño importante"- para cumplir los requisitos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC; no necesita evaluar si la rama de producción sufre un nivel de daño "grave", superior al nivel "importante" requerido por el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.[2890] En consecuencia, aunque los derechos antidumping y compensatorios son medidas correctivas destinadas a compensar el nivel de las subvenciones o la cuantía del "dumping" constatado respecto de las importaciones que proceden de un país y, con ello, reparar el daño "importante" causado por esas importaciones objeto

[2887] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 209.

[2888] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 140.

[2889] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 524.

[2890] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 525.

de dumping o subvencionadas, esos derechos no compensan, y en realidad no pueden compensar, la totalidad del daño que una rama de producción puede sufrir como consecuencia de tales importaciones. En efecto, a menudo los derechos aplicados no compensan totalmente el daño importante causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales, ni siquiera después de su imposición. En otras palabras, aun después de haberse impuesto derechos para compensar esas prácticas comerciales "desleales", las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios pueden seguir causando otros daños a la rama de producción, que pueden constituir un daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.[2891]

7.1204 Los Estados Unidos alegan que el expediente ciertamente no indicaba que los derechos impuestos a CPLPAC durante el período objeto de investigación hubieran eliminado los efectos de daño de esas importaciones. Los Estados Unidos sostienen que, como observó correctamente la USITC en su decisión, si bien la imposición de derechos sobre el acero al carbono laminado en caliente y las chapas contuvo la corriente de esas importaciones en alguna medida, los datos del expediente mostraban que seguían entrando en los Estados Unidos cantidades razonablemente sustanciales de importaciones procedentes de los países a los se aplicaban los derechos, como también volúmenes mucho más considerables de exportaciones de países no alcanzados por ellos. Por ejemplo, a pesar de que se impusieron derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero al carbono procedentes de China, Rusia y Ucrania en octubre de 1997, en el año 2000 esos tres países permanecieron en los lugares tercero, cuarto y noveno entre los mayores exportadores de chapas a los Estados Unidos.[2892] Además, a pesar de la imposición de derechos antidumping sobre el acero laminado en caliente procedente de Rusia, el Japón y el Brasil, los precios respectivos se mantuvieron bajos en el mercado después de la aplicación de los derechos. Aunque se impusieron derechos antidumping sobre esas importaciones en junio y julio de 1999, la USITC observó con acierto que los "efectos corrosivos" de esas importaciones de bajo precio seguían repercutiendo en los niveles de precios de la rama de producción, como ponía de manifiesto el hecho de que los precios del acero laminado en caliente permanecieron lejos de recuperar sus niveles de 1997 incluso después de haberse impuesto los derechos. Por el contrario, el expediente indicaba que, después de ello, los precios del acero laminado en caliente siguieron bajando hasta el final de junio de 2001, tras una pequeña alza inicial en los dos primeros trimestres de 2000.[2893]

7.1205 Corea replica que los Estados Unidos tergiversan su argumento sobre el análisis relativo a la no atribución que es preciso realizar respecto de las prácticas de comercio desleal corregidas mediante derechos antidumping y compensatorios.[2894] Corea no afirma que la imposición de esos derechos a los productos importados elimine automáticamente "la totalidad de los efectos de daño". La posición de Corea es que los Estados Unidos debían examinar el grado en que los derechos aplicados habían eliminado alguna parte o la totalidad de los efectos de daño causados por las importaciones. Es indudable que esos derechos podían haber reparado, totalmente o en alguna medida, el daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales.[2895] Según Corea, la USITC no investigó esta cuestión y se limitó a sentar la conclusión de que "las órdenes de aplicación de derechos no

[2891] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 526.

[2892] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 528.

[2893] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 529.

[2894] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 525.

[2895] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 182.

habían eliminado totalmente los efectos de daño".[2896] A juicio de Corea, este "análisis" no determina el grado del daño causado por esas importaciones efectuadas en condiciones desleales y, en consecuencia, reparado por esos derechos, si existía tal daño, y por lo tanto los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones impuestas por el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2897]

7.1206 Corea sostiene, sin embargo, que en este caso los Estados Unidos no examinaron los derechos antidumping y compensatorios y sus efectos correctivos sobre el daño causado a la rama de producción respectiva por las importaciones efectuadas en condiciones desleales.[2898]

Análisis económicos presentados a la USITC

7.1207 Para una exposición más amplia de esta cuestión, véanse los párrafos 7.997 y siguientes. Además, el Japón y el Brasil alegan que la USITC, en vez de tratar de separar y distinguir las otras causas diferentes, como exige el Acuerdo, se aferró a su análisis de tendencias, rudimentario (y a menudo equivocado), como único medio para evaluar los efectos de las demás causas en los resultados obtenidos por la rama de producción nacional. La USITC tenía a su disposición estudios econométricos que contenían pruebas de los efectos comparativos de diferentes causas, que demostraban cualitativa y cuantitativamente que varias de ellas tenían un peso enormemente mayor que las importaciones y que era posible separar y distinguir los diversos factores económicos. Sin embargo, la USITC desechó esos estudios, que habían sido preparados por declarantes, respecto de los tres productos más importantes de la categoría de CPLPAC: el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero resistente a la corrosión.[2899]

7.1208 El Japón y el Brasil alegan que la USITC desconoció esos estudios a pesar de que constituían una parte destacada de las comunicaciones escritas de los declarantes y de las exposiciones formuladas en la audiencia. En su decisión final la USITC apenas los mencionó, relegando una referencia a ellos a una nota de pie de página, y dando muy mezquino reconocimiento a lo que podría haber sido la prueba más importante para cumplir la obligación de separar y distinguir la función cumplida por las distintas causas.[2900]

7.1209 El Japón y el Brasil añaden que la USITC también parece haber desconocido la evaluación de su propio personal acerca de esos estudios. En un memorándum pedido por la Sra. Bragg, el personal de la USITC informó de que los estudios econométricos, tanto de las empresas declarantes como de los solicitantes, demostraban que las importaciones de acero laminado en frío y de acero resistente a la

[2896] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 528. Es interesante que los Estados Unidos indiquen que las chapas importadas siguieron entrando en el mercado con niveles causantes de daño, cuando las importaciones de chapas habían disminuido tanto como consecuencia de los derechos antidumping y compensatorios que hasta la rama de producción nacional admitió que esas importaciones no causaban daño a los productores de chapas. Véase la Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 88 y nota 131.

[2897] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 183.

[2898] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 184.

[2899] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 279; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 212.

[2900] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 278; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 213.

corrosión no tenían efectos perceptibles en los niveles de los precios en el mercado interno. El único punto de discrepancia se refería al acero laminado en caliente. El Brasil y el Japón alegan que la USITC desconoció sencillamente esta coincidencia unánime de todos los economistas en cuanto a que las importaciones de acero laminado en frío y resistente a la corrosión no tenían efectos en los niveles de los precios en el mercado interno.[2901]

7.1210 El Japón y el Brasil alegan también que, a pesar de que los estudios suministraban datos más específicos respecto de cada producto, la USITC pareció satisfecha al descartar esas pruebas más específicas en vista del producto similar único en que había combinado todos los productos de la categoría "CPLPAC". El Brasil y el Japón sostienen que la USITC se vio obligada a considerar pruebas que se referían específicamente al precio de cada producto porque le era imposible generar precios de "CPLPAC". Sin embargo, el Brasil alega que cuando llegó el momento de examinar estudios econométricos referentes a productos determinados, que llevaban a conclusiones que no eran de su agrado, la USITC "les asignó escasa importancia" optando, en cambio, por basarse en información agregada para su producto similar "supergenérico".[2902]

7.1211 Los Estados Unidos responden que la USITC desechó con fundamentos las conclusiones del estudio econométrico y las de un estudio similar presentado por la rama de producción nacional porque ambos tenían limitaciones metodológicas "graves". Ambos pretendían ser estudios econométricos generales que establecían el grado en que las importaciones influían en los precios en el mercado de CPLPAC. Como cabía esperarlo, el estudio presentado por la rama de producción nacional tendía a indicar que "las importaciones eran el factor determinante de mayor importancia en la declinación de los productos de acero nacionales laminados en caliente y en frío", mientras que el estudio presentado por los declarantes extranjeros tendía a demostrar que las importaciones no eran un factor de especial importancia en las bajas de precios del acero laminado en caliente, laminado en frío y galvanizado (es decir, resistente a la corrosión).[2903]

7.1212 Los Estados Unidos sostienen que, como puede comprobarse en el memorándum interno en que se analizaron los estudios, los economistas de la USITC comprobaron que los "modelos" económicos de ambos estudios tenían importantes defectos analíticos. Los funcionarios de la USITC constataron que el estudio de la rama de producción nacional estaba viciado porque daba por supuesto, sin fundamento en las pruebas, que los productores integrados habrían de introducir cambios en sus pautas de producción debido a los cambios de nivel de su rentabilidad. Además, los funcionarios de la USITC observaron que el estudio de la rama de producción nacional no establecía las necesarias distinciones entre los factores relacionados con variaciones de la demanda y con variaciones de la competencia nacional y extranjera en el mercado. Como consecuencia de ello, los funcionarios de la USITC llegaron a la conclusión de que el estudio nacional simplemente no daba pruebas estadísticas suficientes de sus conclusiones, es decir, de que "los efectos de la competencia de la importación eran significativamente mayores que los efectos de los demás factores". En otras

[2901] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 280; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 214.

[2902] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 279; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 215.

[2903] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 519; y Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

palabras, los funcionarios de la USITC constataron que el autor del estudio no había probado su tesis.[2904]

7.1213 Según los Estados Unidos, los funcionarios de la USITC comprobaron que el estudio presentado por los declarantes extranjeros también tenía grave defectos metodológicos. El más importante de ellos, según observaron, era que el estudio no era realmente un modelo económico "formal", sino que simplemente reflejaba el argumento "informal" de que "los aumentos 'en gran escala' de la capacidad de producción nacional, principalmente de miniacerías de bajos costos, [habían] impulsado los precios a la baja". Los funcionarios de la USITC observaron que "el principal argumento [del estudio], según el cual la competencia interna era la mayor fuente de declinación de los precios en el mercado interno[,] sólo tiene un apoyo débil en los resultados empíricos". Al pronunciarse en definitiva sobre la cuestión, los economistas de la USITC indicaron que el autor del estudio "no presentó pruebas de que los efectos de los precios y los volúmenes de los productos importados fueran significativamente menores que los demás factores". En otras palabras, los funcionarios de la USITC comprobaron que el autor de este estudio no había dado respaldo a su principal argumento.[2905] En síntesis, la USITC optó razonablemente por desechar estos estudios porque tanto ella como su personal habían comprobado que ambos estaban gravemente viciados.[2906]

7.1214 El Japón replica que el Grupo Especial debería leer el contenido principal del memorándum interno de la USITC y no sólo las escuetas conclusiones hacia las que los Estados Unidos tratan de desviar la atención. El contenido principal del informe aclara dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, las críticas sobre la forma en que el estudio de las partes interesadas introdujo en el modelo la competencia intrasectorial sólo se aplican a ese factor, y no a los demás factores estudiados. De este modo, los propios economistas de la USITC avalaron tácitamente las constataciones referentes a las comparaciones de los efectos de las importaciones con la demanda, con los cambios de precios de las materias primas y con la capacidad de producción nacional. Aunque se descarten los argumentos de los interesados sobre la competencia de las miniacerías, los demás factores tienen un peso abrumadoramente mayor que las importaciones a los efectos de explicar las bajas de precios. En el contenido del memorándum simplemente no existen fundamentos que apoyen la exagerada conclusión de que corresponde rechazar los estudios de las partes interesadas.[2907] El Japón sostiene que en el memorándum interno de la USITC se señala que el estudio de la rama de producción nacional y el estudio de las partes interesadas llegan en lo esencial a conclusiones idénticas respecto del acero laminado en frío y el galvanizado. Ambos estudios comprobaron que las importaciones de esos dos productos fundamentales de la categoría de CPLPAC no tenían efectos significativos en los niveles de precios.[2908] A juicio del Japón, la USITC desconoció esta constatación porque contradecía fundamentalmente su decisión de agrupar como un único producto similar diversos productos de la categoría "CPLPAC". La USITC, tras haber resuelto ese agrupamiento abusivamente amplio del producto similar, desconoció después todas las pruebas inoportunas que se relacionaban individualmente con determinados productos de acero incorporados en ese grupo. Por último, una única integrante de la Comisión pidió un análisis de un economista de la USITC que justificara el

[2904] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 520.

[2905] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 521.

[2906] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 522.

[2907] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 153.

[2908] Memorándum interno de la USITC (EC-Y-042), dirigido a la Sra. Bragg, Inv. Nº T-201-73 Steel (22 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-10).

desconocimiento de los estudios.[2909] El memorándum resultante llena las apariencias con una conclusión que guarda muy poca relación con el análisis que figura en el cuerpo del memorándum. La Comisión, entonces, desconoció en gran medida los estudios en lugar de prestarles la atención detenida que merecían.[2910]

7.1215 Los Estados Unidos responden que los modelos presentados durante la investigación sobre el acero, tanto por los declarantes como por las partes interesadas nacionales, no indicaban que las importaciones de productos de acero al carbono laminados planos tuvieran efectos mínimos en los precios del acero nacional laminado en frío y resistente a la corrosión durante el período objeto de investigación. Como debería saberlo el Brasil, el modelo econométrico presentado por la rama de producción nacional de acero a la USITC tenía por objeto mostrar que las importaciones de productos laminados planos de acero al carbono "eran el factor más importante que determinaba el precio de los productos planos de acero" en el mercado de los Estados Unidos. Además de aducir que las importaciones de chapas y de acero laminado en caliente tenían importantes efectos en los precios de esos productos en el mercado interno, el modelo indicaba también que las importaciones de acero laminado en frío tenían importantes "efectos propios en los precios" del acero laminado en frío nacional en el mercado de los Estados Unidos, mientras que el precio de todos los productos laminados planos de acero al carbono importados tenía efectos importantes en los precios de los productos galvanizados (resistentes a la corrosión). Además, como declaró el consultor de la rama de producción nacional durante la audiencia, el modelo de esa rama de producción también indicaba que la demanda y el precio de los insumos de factores sólo tenían "efectos secundarios" en los precios internos, mientras que la utilización de la capacidad no tenía significación estadística y repercutía levemente en los precios internos.[2911]

7.1216 Los Estados Unidos también sostienen que el modelo económico de los declarantes extranjeros no cuantificaba el nivel general de daño causado por las importaciones. Como admiten tanto el Japón como el Brasil[2912], el modelo sólo pretendía estimar los efectos de las importaciones en los precios internos, lo que no es más que uno de los varios factores que la autoridad competente debe tomar en consideración conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias. El modelo no "cuantificaba" los efectos de las importaciones y los demás factores causantes de daño en la producción, los envíos ni los niveles de ingresos de la rama de producción, los niveles de su productividad y su empleo, sus índices de utilización de la capacidad, su rentabilidad ni sus inversiones de capital.[2913] En otras palabras, tanto el Japón como el Brasil están lejos de referirse a un modelo que contemple la totalidad de los factores establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.1217 Los Estados Unidos señalan que, aunque el Japón y el Brasil admiten explícitamente que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a utilizar modelos econométricos, ambos países afirman que la autoridad competente está obligada, en realidad, a emplear en su análisis un estudio econométrico si

---

[2909] *Ibid.*

[2910] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 154.

[2911] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[2912] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2913] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133.

éste ha sido presentado por una de las partes en la investigación y se cuenta con los datos.[2914] El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene texto alguno que sugiera que las partes tienen el derecho de imponer la metodología del análisis que ha de emplear la autoridad competente en su estudio de los factores causales, ni han indicado el Japón ni el Brasil texto alguno del Acuerdo que establezca tal cosa.[2915] Si bien las partes indudablemente pueden sugerir métodos analíticos posibles durante el desarrollo de una investigación, el Acuerdo no obliga a la autoridad competente a responder a tales sugerencias llevando a cabo un análisis completo que tome en consideración todos los métodos propuestos por las partes. Además, mientras los Estados Unidos cumplan su obligación de explicar adecuada y claramente por qué existe una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave que sufre la rama de producción, ninguna norma del Acuerdo sugiere que los Estados Unidos deban "verificar" sus conclusiones cumpliendo una serie de aplicaciones de modelos económicos.[2916]

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1218 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil alegan que el informe de la USITC no cumple la norma de "una explicación adecuada" que "trate cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos".[2917] En particular, el Brasil señala que la USITC identifica en su informe seis "causas diferentes de daño" que fueron objeto de exhaustivo análisis durante la investigación de la USITC. El Japón y el Brasil alegan que la USITC no cumplió su obligación de explicar los efectos de estos otros factores. El Japón aduce, en particular, que con respecto a la explicación de la USITC sobre cómo cumplió su obligación en materia de no atribución, el análisis de la USITC es decepcionantemente exiguo. A pesar de que se habían invocado abundantes argumentos y datos acerca de cada una de las otras causas, la USITC apenas dedica un párrafo o dos a desecharlas sumariamente.[2918] Las Comunidades Europeas, el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que las escasas explicaciones que se dieron no cumplían la prescripción de establecer "explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada" que el daño causado por esos otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones, conforme a lo que el Órgano de Apelación ha reiterado, en la oportunidad más reciente, en *Estados Unidos - Tubos*.[2919]

7.1219 El Japón alega que cada uno de los factores antes analizados era importante y que, colectivamente, eliminaban cualquier conexión verosímil entre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional. Si se combinan los efectos de los otros factores y se los compara con las importaciones, una autoridad razonable simplemente no podía llegar a la conclusión de que los

[2914] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2915] Véase el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[2916] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 134.

[2917] Primera comunicación escrita de las Estados Unidos, párrafo 468; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 160.

[2918] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 178.

[2919] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 476; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.138; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 178.

problemas eran causados por las importaciones.[2920] El Japón agrega que los efectos de esos diversos factores están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, en particular al final del período objeto de investigación, cuando la rama de producción estadounidense sufrió la única declinación significativa de sus resultados de explotación.[2921] Sin embargo, el Japón alega que el análisis de la USITC no indica ningún estudio de esa interacción. En cambio, la USITC evaluó superficialmente la importancia de cada uno de los otros factores en relación con el aumento de las importaciones, sin separar ni distinguir el daño imputable a cada uno de ellos, con lo cual no cumplió su obligación de tratar cabalmente la complejidad de los datos.[2922]

7.1220 Los Estados Unidos responden que están de acuerdo, con el Japón, en que los efectos de la mayoría de los factores de daño, incluido el aumento de las importaciones, a menudo "están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente", por lo que son difíciles de separar. Análogamente, los Estados Unidos están de acuerdo en que cuando uno de estos factores acentúa sus efectos de daño con el curso del tiempo, es probable que también se agrave el daño sufrido por la rama de producción a causa de la influencia recíproca de ese factor y otros que causan daño, como el aumento de las importaciones. En realidad, es precisamente por estas razones que los Estados Unidos han adoptado sistemáticamente, en las diferencias de la OMC, la posición de que no es realista, desde el punto de vista económico, pretender que una autoridad competente determine y separe con precisión los efectos de daño de cada uno de los factores que actúan en mercados complejos y sofisticados, como el del acero.[2923] No obstante, el Japón se equivoca claramente al afirmar que la autoridad competente está obligada a evaluar si las importaciones son una causa de daño grave más importante que todos los demás factores posibles, antes de imponer una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene la prescripción de que la autoridad competente constate que los efectos de daño causados por las importaciones son mayores que el efecto acumulado de todos los demás factores que lo causan. En realidad, el Acuerdo no contiene ningún texto que obligue a la autoridad competente a ponderar la importancia de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones comparándolo con ningún otro factor, individual ni colectivamente; y tampoco ha señalado el Japón ninguna prescripción de esa clase en sus argumentos. Por el contrario, mientras exista una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción, y la autoridad competente no atribuya a las importaciones los efectos de otros factores causantes de daño, las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias quedan cumplidas. En efecto, incluso el Órgano de Apelación ha interpretado el Acuerdo en el sentido de que obliga a la autoridad competente a "separar y distinguir", unos de otros, los efectos de daño de cada factor que los causa, al llevar a cabo su análisis acerca del daño. Aunque esa separación y distinción de cada factor causante de daño pueda ser "difícil", el Órgano de Apelación ha dispuesto que debe realizarse.[2924]

7.1221 Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, la USITC desplegó grandes esfuerzos en su determinación sobre el acero para identificar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones y por cada uno de los otros factores, para evaluar en forma individual el grado del daño causado eventualmente por cada uno de esos factores a la rama de producción, y para asegurar que en

[2920] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 282.

[2921] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 283.

[2922] Primera comunicación escrita del Japón, 285.

[2923] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 532.

[2924] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 533.

el análisis sobre la causalidad no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores diferentes. En realidad, incluso el Japón parece admitir que los Estados Unidos efectivamente "aislaron" los efectos de daño de cada uno de los factores al evaluar la importancia de cada uno de ellos en relación con el aumento de las importaciones. Los esfuerzos de la USITC a este respecto cumplen cabalmente los principios establecidos por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y otros casos, es decir, que las autoridades competentes deben "separar" y "distinguir" los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de cada uno de los demás factores causantes de daño en las investigaciones en materia de salvaguardias.[2925]

7.1222 Los Estados Unidos alegan que el análisis de la causalidad realizado por la USITC respecto de CPLPAC es un estudio analítico bien fundamentado y convincente que toma en consideración la complejidad de un mercado vasto y complicado correspondiente a una materia prima fundamental para cualquier gran economía. En su análisis, la USITC llevó a cabo un estudio completo y objetivo del expediente. Estableció la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las tendencias de los volúmenes y la participación en el mercado que presentaban las importaciones de CPLPAC y los importantes deterioros de la situación de la rama de producción de CPLPAC durante la última mitad del período objeto de investigación. Además, la USITC analizó otros diversos factores de los que se aducía que causaban daño a la rama de producción (como la disminución de la demanda, la mayor capacidad de producción nacional y la competencia intrasectorial), determinó la naturaleza y el alcance del daño causado por esos factores, si los había, y se aseguró de que no atribuía a las importaciones los efectos de esos factores. El análisis de la USITC está plenamente en conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2926]

Pertinencia del análisis sobre el producto similar respecto de CPLPAC

7.1223 El Japón y el Brasil alegan que el análisis efectuado por la USITC sobre las otras causas diferentes ilustra las dificultades, si no el error, que planteaba la determinación de un único producto similar extremadamente genérico, que combinaba todo el acero de la categoría de "CPLPAC ". Según el Brasil y el Japón, simplemente no existía modo alguno de analizar semejante abstracción. Todos los datos pertinentes y los factores en que se basaban sólo podían evaluarse respecto de productos determinados, lo que reflejaba la gran diversidad de los productores, los productos y los mercados de que se trataba. El Japón y el Brasil se refieren en especial a las diferencias de la demanda[2927], el exceso de capacidad[2928] y la competencia intrasectorial.[2929] Sin embargo, la USITC pareció creer que podía efectuar la medición de indicadores como la demanda o la capacidad de producción en términos de indicadores combinados totales, en forma coherente que apoyara sus constataciones sobre la causalidad.[2930] El Japón y el Brasil alegan que esas distinciones, y el grado en que la USITC las

[2925] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 534.

[2926] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 536.

[2927] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 217.

[2928] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 217.

[2929] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 289; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 218.

[2930] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 286; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 216.

desconoció, demuestran la omisión de la USITC en cuanto a cumplir las normas establecidas por el párrafo 2 b) del artículo 4, de distinguir y evaluar los diferentes efectos de daño causados por otros factores distintos.[2931] El Brasil y el Japón también alegan que la USITC, al utilizar un único producto "similar" abusivamente amplio, lo que en sí mismo constituía una violación de las obligaciones de los Estados Unidos en el régimen de la OMC, agravó sus errores condenándose a aplicar al estudio de la causalidad un criterio analítico necesariamente viciado.[2932]

7.1224 El Japón, Corea y el Brasil alegan también que la USITC no cumplió las prescripciones sobre la no atribución que impone la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, la determinación viciada del producto similar que había efectuado significaba que la USITC violaba la prescripción sobre la no atribución que impone la disposición citada, interpretada por el Órgano de Apelación. Específicamente, al agrupar productos y ramas de producción "no similares" se hace imposible separar y distinguir los factores causales, puesto que los "otros factores" que afectan a cada uno de los productos similares varían en cuanto a su importancia y su alcance, según el producto similar que se analice.[2933]

7.1225 Según Corea, al definir incorrectamente el producto similar, la USITC, en lo esencial, atribuyó al aumento de las importaciones registrado exclusivamente en el acero laminado en caliente la causalidad respecto de todos los productos de la categoría de CPLPAC.[2934] La inadecuada definición del producto similar disimuló los verdaderos efectos de otros factores en la rama de producción.[2935] Las Comunidades Europeas, Corea y el Brasil también alegan que cuando se define inadecuadamente la rama de producción nacional la autoridad competente no puede determinar ninguna distinción en los resultados de las ramas de producción fusionadas.[2936]

7.1226 Nueva Zelandia alega que un análisis acerca de si el aumento de las importaciones ha causado o no daño grave a una rama de producción nacional no puede llevarse a cabo si se ha determinado incorrectamente esa rama de producción. La evaluación de la causalidad respecto de una rama de producción nacional erróneamente determinada también debe conducir a "un error jurídico respecto de la causalidad misma", porque el párrafo 1 del artículo 2 exige, como condición previa para aplicar una medida de salvaguardia, que el aumento de las importaciones haya causado daño grave "a la rama de producción nacional que produce productos similares ...".[2937] Las Comunidades Europeas, Corea y

[2931] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 290; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 219.

[2932] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 291; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 219.

[2933] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 122; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 131; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2934] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104.

[2935] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 131.

[2936] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2937] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

el Brasil alegan también que, cuando se fusionan indebidamente productos similares distintos, resulta imposible determinar la importancia causal de cada uno de los productos similares para la rama de producción que produce los productos así fusionados.[2938] Corea desarrolla este argumento indicando que, al definirse indebidamente el producto similar, el análisis de la causalidad no puede evaluar debidamente el peso y la importancia que debe asignarse a cada uno de los "otros factores" de daño, ya que cada uno de ellos puede afectar en distinta forma a cada uno de los verdaderos productos similares.[2939] Las Comunidades Europeas sostienen que al combinar indebidamente productos similares y ramas de producción nacionales se genera la posibilidad de constatar que un aumento de las importaciones que no causó daño grave a la rama de producción que produce el producto similar lo ha causado grave a otra rama de producción incluida artificialmente en la respectiva definición.[2940, 2941]

ii) Productos de acero fundido con estaño

Procedimientos de decisión

7.1227 China y Noruega observan que la Sra. Miller es la única integrante de la Comisión que votó afirmativamente respecto del acero fundido con estaño, y que lo definió como un producto similar separado. En consecuencia, es la determinación de la Sra. Miller la que corresponde examinar, puesto que sólo ella formuló una determinación separada respecto de un producto sobre el cual el Presidente impuso una medida de salvaguardia separada.[2942] China alega que, como los otros dos miembros de la Comisión, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, desarrollaron sus análisis sobre la base de una definición distinta del producto similar, sus constataciones no representan una base correcta para el examen de los productos de acero fundido con estaño. Si la base de las constataciones es errónea, lógicamente el resultado del análisis no puede llevar a una determinación correcta.[2943] Las Comunidades Europeas alegan, análogamente, que no alcanzan a advertir en qué forma las constataciones de los dos miembros de la Comisión que constataron aumento de las importaciones, existencia de daño grave y causalidad respecto de CPLPAC en su conjunto pueden dar una explicación fundamentada y suficiente de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de un producto que nunca desagregaron dentro de ese conjunto. Aunque los Estados Unidos pueden querer apoyarse en esas determinaciones, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias no es posible considerar que pretendan siquiera dar una explicación fundamentada y suficiente que baste para demostrar la relación de causalidad que exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4

[2938] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea al punto a) de la misma pregunta; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

[2939] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2940] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2941] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[2942] Primera comunicación escrita de China, párrafo 509; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 272; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 315.

[2943] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 274.

de ese Acuerdo. Por lo tanto, el análisis de la Sra. Miller es el único que podría constituir tal explicación fundamentada y suficiente, y en consecuencia en el único que corresponde examinar.[2944]

7.1228 Los Estados Unidos observan que varios reclamantes afirman equivocadamente, en sus comunicaciones, que el Presidente se apoyó exclusivamente en las constataciones sobre la causalidad formuladas por la Sra. Miller respecto de los productos de acero fundido con estaño al determinar la imposición de una medida de salvaguardia sobre ese producto. Hubo tres miembros de la Comisión que constataron que el acero fundido con estaño causaba daño grave a la rama de producción nacional respectiva: la Sra. Miller, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney. La Sra. Miller constató que el acero fundido con estaño era un producto similar separado y formuló una constatación positiva de existencia de daño respecto de ese producto, mientras que la Sra. Bragg y el Sr. Devaney constataron que el acero fundido con estaño formaba parte del mismo producto similar que los demás comprendidos en CPLPAC y formularon una determinación positiva respeto de ese producto similar.[2945] Conforme a la legislación de los Estados Unidos, el Presidente no puede decidir que la constatación positiva de un solo miembro de la Comisión sirva de fundamento para la imposición de una medida correctiva, como aducen los reclamantes. Conforme a la legislación estadounidense, el Presidente sólo puede imponer una medida correctiva si la mitad de los miembros de la Comisión que se encuentran en el desempeño de sus cargos formulan una constatación positiva sobre la existencia de daño y la causalidad. En este caso, el Presidente sólo pudo imponer una medida correctiva sobre los productos de acero fundido con estaño porque tres de los seis miembros de la Comisión que estaban en funciones constataron que el acero fundido con estaño, ya se considerase o no un producto similar separado, había causado daño grave a la rama de producción nacional. En realidad, en su anuncio oficial de la imposición de estas medidas, el Presidente declaró específicamente que consideraba que la determinación de la USITC consistía en "las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente respecto de" los productos de acero fundido con estaño. En otras palabras, el Presidente, específica y claramente, identificó como decisión de la Comisión respecto del acero fundido con estaño las determinaciones positiva de los miembros de la Comisión Sra. Miller, Sra. Bragg y Sr. Devaney. Por lo tanto, aunque los reclamantes aduzcan otra cosa, la constatación del Presidente sobre la medida correctiva no indica que haya adoptado, como suya propia, la constatación de la Sra. Miller sobre el producto similar ni sobre la existencia de daño.[2946]

7.1229 Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos afirman que es inexacta, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista de los hechos, la afirmación de los reclamantes de que el Presidente adoptó las constataciones de la Sra. Miller sobre el daño y la relación de causalidad como único fundamento de sus propias constataciones. No obstante, como los reclamantes basan su argumentación referente a los productos de acero fundido con estaño casi exclusivamente en el análisis que sobre ese producto efectuó la Sra. Miller, los Estados Unidos también concentrarán su estudio en el análisis de la Sra. Miller.[2947] Pero los Estados Unidos señalan que los reclamantes no han impugnado seriamente las constataciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney respecto de los productos de acero fundido con estaño y otros de la categoría de CPLPAC. En consecuencia los reclamantes no han logrado acreditar *prima facie* que el análisis de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney respecto de esos productos haya violado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la

[2944] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 379.

[2945] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 538.

[2946] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 539.

[2947] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 540.

relación de causalidad. El Grupo Especial, por lo tanto, debería constatar que los reclamantes no han logrado poner en tela de juicio el análisis sobre la causalidad realizado por esos miembros de la Comisión y debería constatar que sus determinaciones son adecuadas con arreglo al Acuerdo.[2948]

7.1230 Además, los Estados Unidos alegan que la argumentación de los reclamantes desconoce que, en realidad, hubo un grado importante de coincidencia entre la Sra. Miller y los otros tres miembros de la Comisión respecto de las cuestiones jurídicas fundamentales que estaban en juego en este asunto. A ese respecto, la Sra. Miller estuvo de acuerdo y se adhirió a las constataciones de los otros tres miembros de la Comisión en que el acero fundido con estaño era el producto similar apropiado; se había producido un aumento de las importaciones de acero fundido con estaño durante el período objeto de investigación; y la rama de producción había sufrido daño grave durante ese período. Además, la Sra. Miller también determinó las mismas condiciones que regían la competencia en el mercado entre los productos importados y los nacionales, y hasta identificó en iguales términos, en su análisis, los mismos factores distintos que podrían estar causando daño a la rama de producción. Aunque discrepó con que las importaciones fueran una causa sustancial de daño grave sufrido por la rama de producción, hubo, sin embargo, un acuerdo importante sobre las cuestiones básicas del asunto.[2949] Los Estados Unidos añaden que el simple hecho de que tres miembros de la Comisión discrepasen con la Sra. Miller no hace que la decisión de ésta deje de ser razonable, como tampoco la discrepancia de la Sra. Miller hace que deje de serlo la decisión de esos tres miembros de la Comisión. Dicho en otros términos: tanto la Sra. Miller como los otros tres miembros de la Comisión analizaron un expediente complejo, estudiaron cabalmente las pruebas que contenía acerca de la relación de causalidad, y dictaron decisiones que son coherentes y razonables. Lo que este Grupo Especial debe resolver, por lo tanto, es si la Sra. Miller llevó a cabo un análisis completo y adecuado del expediente y estableció la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción.[2950]

7.1231 Corea replica, que, según los Estados Unidos, la USITC se apoyó en las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, así como de la Sra. Miller.[2951] Sin embargo, los Estados Unidos estudian únicamente el análisis de la relación causal hecho por la Sra. Miller y no explican en qué forma apoyan esa relación de causalidad respecto de los productos fundidos con estaño las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney.[2952] Corea sostiene que, en realidad, la cuestión consiste exactamente en que los Estados Unidos no explican en qué forma apoyan las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney una constatación positiva sobre la relación de causalidad respecto de los productos fundidos con estaño. Los Estados Unidos no pueden explicarlo porque esos miembros de la Comisión no realizaron tal análisis. No habiendo ese análisis del aumento de las importaciones de acero fundido con estaño, ni un análisis de las causas de daño a las empresas nacionales que lo producen exclusivamente, esos miembros de la Comisión no pueden mostrar tendencias coincidentes ni relación de causalidad.[2953]

[2948] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 541.

[2949] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 569.

[2950] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 570.

[2951] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 538-541.

[2952] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 150.

[2953] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

Factores considerados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1232 Las Comunidades Europeas señalan que la Sra. Miller observó que la disminución de la demanda "puede explicar en parte que la rama de producción ya se encontrara en situación debilitada en 1996".[2954] Los demás miembros de la Comisión que examinaron los productos de acero fundido con estaño como un producto separado llegaron a la conclusión de que "la merma del consumo de productos fundidos con estaño es una causa importante del daño sufrido por la rama de producción", que junto con la consolidación de los compradores y el hecho de que una proporción importante de los productos importados no tuviera en el mercado la competencia de productos nacionales, llevaba a la conclusión de que "el aumento de las importaciones no es una causa más importante que cualquier otra" causa.[2955] Las Comunidades Europeas, China y Noruega alegan que está muy claro que la Sra. Miller y los otros miembros de la Comisión consideraron que las disminuciones de la demanda fueron causa del daño grave durante todo el período objeto de investigación. El hecho de que los resultados financieros de la rama de producción nacional empeoraran cuando aumentó la demanda no significa que la disminución de la demanda no fuera una causa del daño sufrido por la rama de producción.[2956]

7.1233 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil sostienen que la conclusión de la Sra. Miller según la cual "la disminución de la demanda no es una causa de daño grave a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones" no pretende separar y distinguir los efectos de daño de los causados por otros factores distintos de las importaciones ni asegura que esos efectos no se atribuyan al aumento de las importaciones, como el Órgano de Apelación ha declarado en el pasado.[2957] Los Estados Unidos no pueden disimular esta omisión.[2958] Además, China y Noruega aducen que no hay informaciones sobre la función que tuvo este factor y la medida en que fue responsable del daño grave a la rama de producción, aunque otros tres miembros de la Comisión declararon que "las pruebas demuestran que la merma del consumo de productos de acero fundido con estaño es una causa importante del daño sufrido por la rama de producción".[2959]

7.1234 Según el Japón y el Brasil, los otros tres miembros de la Comisión, que se basaron en un producto similar separado, constataron que la disminución de la demanda era otra causa importante.[2960] En cambio, según el Japón, Corea y el Brasil, la Sra. Miller afirmó que la demanda se

[2954] Informe de la USITC, volumen I, página 309.

[2955] Informe de la USITC, volumen I, páginas 76 y 77.

[2956] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381; Primera comunicación escrita de China, párrafo 513; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 321.

[2957] Informe de la USITC, volumen I, página 309.

[2958] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

[2959] Primera comunicación escrita de China, párrafo 516; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 324.

[2960] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

recuperó en 1999, pero desconoció el hecho de que ese incremento fue reducido, de apenas el 5 por ciento, y efímero.[2961] En 2000 la demanda se redujo por debajo de la de 1998, y en 2001 bajó a niveles sin precedentes en el período. El Japón y el Brasil afirman que una atención limitada estrechamente a un único año simplemente no puede cumplir la exigencia de un examen detenido de la totalidad del período, impuesta por el párrafo 2 b) del artículo 4.[2962]

7.1235 Los Estados Unidos alegan que la Sra. Miller analizó cabalmente la naturaleza y el alcance del daño imputable a las disminuciones de la demanda registradas durante el período. Observó que la demanda había tenido una disminución general en el mercado del acero fundido con estaño y que había declinado globalmente durante el período. Observó correctamente, sin embargo, que la rama de producción tuvo una importante pérdida de participación en el mercado y sufrió sus mayores pérdidas del período en 1999 a pesar de haber aumentado considerablemente la demanda durante ese año. En otras palabras, según constató, las mermas de la demanda no pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción que se produjo durante 1999, cuando la demanda, en realidad, estaba en aumento.[2963] Al efectuar un análisis que evaluó si las importaciones causaban daño a la rama de producción durante un período de aumento de la demanda, la Sra. Miller pudo distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda en momentos posteriores del período de los efectos imputables a las importaciones de 1999. Gracias a ello, la Sra. Miller pudo asegurarse de no atribuir a las importaciones el daño causado por esas disminuciones posteriores de la demanda.[2964]

7.1236 Los Estados Unidos también alegan que la Sra. Miller reconoció que durante el propio período investigado cambios de la demanda no tuvieron correlación con los cambios de los precios de la rama de producción y sus márgenes de explotación. Si bien la Sra. Miller reconoció que la declinación de largo plazo en la demanda pudo haber debilitado a la rama de producción antes del período, también señaló correctamente que los cambios de la demanda no parecían guardar correlación directa con los cambios de la situación de la rama de producción. Por ejemplo, en 1999, cuando la demanda aumentó a los niveles alcanzados en 1996 y 1997 (al comienzo del período), los precios unitarios de la rama de producción y los márgenes de sus ingresos de explotación tuvieron una caída espectacular. Como observó razonablemente la Sra. Miller, si los cambios de la demanda hubieran sido causa de deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación, tendría que haber experimentado cierta recuperación en 1999, cuando la demanda tuvo un considerable aumento. Sin embargo, la situación de la rama de producción no mejoró. Por el contrario, debido al aumento súbito de importaciones en gran escala que tuvo lugar ese año, la rama de producción registró una importante pérdida de participación en el mercado y sufrió sus mayores pérdidas de todo el período objeto de investigación.[2965]

7.1237 China añade que, como la Sra. Miller determinó que la demanda era otra causa de daño, las disminuciones de la demanda, como "otro" factor de daño, debieron ser objeto de un análisis a los

---

[2961] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

[2962] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

[2963] Informe de la USITC, párrafo 309.

[2964] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 558.

[2965] Primera comunicación escrita de las Estados Unidos, párrafo 557.

efectos de la no atribución.[2966] China sostiene que, para ese análisis, la autoridad competente debe identificar y separar el efecto del "otro" factor. En cambio, la Sra. Miller analizó únicamente las importaciones. Según China, además, la Sra. Miller descartó la parte del período investigado en que la demanda disminuía y, en cambio, analizó el aumento de las importaciones cuando no existía el "otro" factor, es decir, cuando la demanda aumentaba.[2967] China aduce que esto parece una argumentación muy débil y obliga a preguntarse cómo es posible determinar la naturaleza y el alcance de un factor cuando no está presente.[2968] China sostiene que los Estados Unidos evidentemente no han refutado su argumento. Según China, los efectos de daño de este "otro" factor no fueron evaluados debidamente y no se estableció en forma clara e inequívoca que los efectos de la disminución de la demanda no se atribuyeran al aumento de las importaciones.[2969]

Consolidación de los compradores

7.1238 China dice que considera que la Sra. Miller reconoció que la consolidación de los compradores estaba causando daño.[2970] En particular, China y Noruega dicen que las conclusiones de la Sra. Miller sobre la consolidación de los compradores indican que consideraba que ese hecho era causa de daño grave, aunque el factor no fuera responsable principal de él.[2971] Las Comunidades Europeas observan, análogamente, que la Sra. Miller constató que las importaciones eran "principalmente responsables" del deterioro de los resultados de la rama de producción en 1999, sin separar ni distinguir los efectos de daño de la consolidación de los compradores, que debe presumirse que causó una parte del daño sufrido.[2972] China y Noruega dicen que la Sra. Miller no dio ninguna información sobre los efectos que tuvo la consolidación de los compradores.[2973] Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC no contiene nada que explique por qué la consolidación de los compradores no tuvo ningún efecto en 1999, como alegan los Estados Unidos.[2974] La mera aseveración de que pudo ocurrir antes de 1999 no demuestra tal hecho, ni demuestra que la consolidación de los compradores no tuviera efectos persistentes en 1999.[2975]

7.1239 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller también examinó si la consolidación de los compradores era "otro" factor que tuviera efectos negativos en la rama de producción de acero

[2966] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 277.

[2967] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 279.

[2968] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 280.

[2969] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 281.

[2970] Primera comunicación escrita de China, párrafo 512.

[2971] Primera comunicación escrita de China, párrafo 514; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 322.

[2972] Informe de la USITC, volumen I, página 309.

[2973] Primera comunicación escrita de China, párrafo 516; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 322.

[2974] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 560-562.

[2975] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 382.

fundido con estaño durante el período objeto de investigación.[2976] En su análisis de la cuestión, la Sra. Miller explicó, en forma fundamentada y completa, la naturaleza y el alcance de los efectos de daño que tuvo la consolidación de los compradores durante el período. Tras llevar a cabo su análisis, concluyó razonablemente que la consolidación de los compradores no era un factor que hubiera contribuido significativamente al deterioro de la situación de la rama de producción durante el período investigado. Según los Estados Unidos, la Sra. Miller estudió en su análisis la naturaleza y el alcance de la consolidación de los compradores en forma detallada.[2977] Observó en primer lugar que el número de grandes compradores de acero fundido con estaño disminuyó de 49 en 1990 a 26 en 2000, y en el año 2000 había entre cuatro y seis fabricantes a los que correspondía entre el 75 y el 80 por ciento del consumo total.[2978] También reconoció que esa consolidación había acrecentado el poder de negociación de los compradores en el mercado del acero fundido con estaño durante ese período.[2979] Sin embargo, también señaló correctamente que la mayor parte de esa consolidación se produjo antes del período objeto de investigación, y constató, en consecuencia, que el fenómeno no fue un factor significativo en el deterioro de la situación de la rama de producción ocurrido en 1999, 2000 y 2001.[2980] A este respecto, la Sra. Miller constató que la competencia en los precios alcanzó su máxima intensidad en el mercado en 1999, cuando se produjo el mayor aumento súbito de las importaciones, lo que indicaba que fueron éstas, y no la consolidación de los compradores, el factor "principalmente responsable" del deterioro de la rama de producción a partir de 1999. Teniendo en cuenta el estudio de la cuestión hecho por la Sra. Miller, los Estados Unidos alegan que sin duda analizó en forma completa y adecuada la naturaleza y el alcance del daño causado por la consolidación de los compradores. Constató razonablemente que la consolidación de los compradores no había sido una causa significativa del daño sufrido por la rama de producción durante la última mitad del período objeto de investigación. La Sra. Miller reconoció correctamente que el proceso de consolidación de los compradores había precedido en general al período investigado y no explicaba el enorme deterioro de la situación de la rama de producción que tuvo lugar durante 1999, 2000 y 2001. En consecuencia, constató correctamente que lo fundamental de las pruebas del expediente establecía que las importaciones eran la causa principal del deterioro de la situación de la rama de producción en 1999, y descartó adecuadamente la consolidación de los compradores como fuente de daño a la rama de producción.[2981]

7.1240 China replica que los datos del informe de la USITC indican que el proceso de consolidación iniciado en 1990 dio lugar a que entre cuatro y seis fabricantes absorbieran entre el 75 y el 80 por ciento del consumo total de productos estañados en el año 2000. China sostiene que este factor no fue simplemente anterior al período objeto de investigación, sino que lo abarcó íntegramente.[2982] China llega a la conclusión de que la Sra. Miller determinó equivocadamente la naturaleza y el alcance de la

[2976] Informe de la USITC, página 309.

[2977] Informe de la USITC, página 307.

[2978] Informe de la USITC, página 307.

[2979] Informe de la USITC, página 307.

[2980] Informe de la USITC, página 309. Además, la Sra. Miller añadió que este proceso de consolidación indicaba una intensa competencia en los precios entre los productores nacionales y las importaciones, que existió durante todo el período: informe de la USITC, página 309.

[2981] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 560 a 562.

[2982] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 283.

consolidación de los compradores y no estableció que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de ese factor. El argumento de los Estados Unidos de que la Sra. Miller trató adecuadamente esta cuestión no tiene fundamento alguno.[2983]

Exceso de capacidad de producción nacional

7.1241 Corea afirma que la Sra. Miller indicó que el exceso de capacidad no era un problema porque la rama de producción redujo su capacidad de producción entre 1998 y 2001 (después de haberla incrementado entre 1996 y 1998).[2984] Sin embargo, en 1996 la rama de producción alcanzó su máximo nivel de utilización de la capacidad, del 78,3 por ciento; y aumentó su capacidad de producción en los dos años siguientes.[2985] Corea alega que, en 1996, la rama de producción tenía un millón de toneladas de exceso de capacidad de producción no utilizada y que en 2000 esa cifra había aumentado a 1,2 millones de toneladas.[2986] Corea aduce que la utilización de la capacidad, del 75 por ciento y menos, simplemente no apoya la aseveración de que el exceso de capacidad de producción nacional no era un problema más importante que el de las importaciones.[2987]

7.1242 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller explicó, en forma fundamentada y completa, la naturaleza y el alcance de los efectos del "exceso" de capacidad en la situación de la rama de producción. Después de señalar que la rama de producción tenía "algún exceso de capacidad" en la primera parte del período, constató que la rama de producción nacional había reducido su capacidad de ese modo con el fin de "adoptar medidas para racionalizar su producción" frente a la disminución de la demanda del mercado de acero fundido con estaño. Tras señalar que la rama de producción había reducido los niveles de su capacidad durante el período, la Sra. Miller descartó ese "exceso" de capacidad como fuente significativa de daño para la rama de producción. En particular, observó que los niveles del "exceso" de capacidad de la rama de producción no habían provocado las disminuciones de sus índices de utilización durante la última mitad del período, observando que la rama de producción había reducido su capacidad total del 3,7 por ciento entre 1996 y 2000, y aún más en 2001.[2988]

Ordenes de imposición de derechos antidumping

7.1243 Corea alega que la Sra. Miller señaló que se habían impuesto derechos antidumping sobre las importaciones de productos de acero fundido con estaño procedentes del Japón en el segundo semestre de 2000, pero determinó que las importaciones procedentes del Japón seguían teniendo una importante presencia en el mercado de los Estados Unidos. Según Corea, la Sra. Miller omitió observar, sin embargo, que la razón por la que seguía importándose del Japón era que la rama de producción estadounidense había convenido expresamente en que correspondía excluir de los

[2983] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 286.

[2984] Informe de la USITC, volumen I, página 309 (Prueba documental CC-6).

[2985] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-18, página FLAT-22 (Prueba documental CC-6).

[2986] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-18, página FLAT-22 (Prueba documental CC-6).

[2987] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145.

[2988] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 564.

derechos antidumping diversos productos de acero fundido con estaño porque la rama de producción estadounidense no los fabricaba.[2989]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1244 China alega que la determinación de la Sra. Miller sobre existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño se basó en datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de esos países quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, lo que debería determinarse en realidad era si el aumento total de las importaciones, exceptuadas las procedentes de países del TLCAN, había causado daño grave a la rama de producción nacional. Según China, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad exigía en este caso que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente de las no procedentes de países del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México debían considerarse "otro factor". En consecuencia, con respecto al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ésta nueva determinación también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[2990] China alega que no se efectúo tal nueva determinación respecto de este producto, aduce que ello resulta particularmente sorprendente si se tiene en cuenta que se reconocía que "las importaciones de productos de acero fundido con estaño procedente del Canadá representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían en grado importante al daño grave".[2991] Corea alega que, como la USITC no efectúo una nueva determinación de la relación de la causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y el daño grave a la rama de producción nacional, hubo por lo tanto una omisión de evaluar el daño causado por las importaciones procedentes del México y el Canadá y no se aseguró que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones de países no integrantes del TLCAN. Por lo tanto, la autoridad investigadora no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[2992]

7.1245 Noruega señala que la Sra. Miller efectivamente consideró que las importaciones procedentes del Canadá "contribuían en grado importante" al daño grave que sufría la rama de producción nacional. Sin embargo, según Noruega, la Sra. Miller no separó esas importaciones y recomendó que la medida correctiva se aplicase también a ellas, conclusión que el Presidente no adoptó. También en este caso, según aduce Noruega, no hubo, pues, absolutamente ninguna constatación de que este daño reconocido no se atribuyera por el Presidente a importaciones de otras fuentes.[2993]

7.1246 Las Comunidades Europeas alegan que, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México como otras causas de daño, la USITC obró en forma incompatible

[2989] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145.

[2990] Primera comunicación escrita de China, párrafo 527.

[2991] Primera comunicación escrita de China, párrafo 528.

[2992] Primera comunicación escrita de China, párrafo 529; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 286.

[2993] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 325.

con el párrafo 2 b) del artículo 4.[2994] Las Comunidades Europeas añaden que la Sra. Miller constató que las importaciones procedentes de México representaban una parte sustancial del total y contribuían en grado importante al daño grave, pero no sometió los efectos de daño causados por esas importaciones a un análisis a los efectos de la no atribución.[2995]

7.1247 Para la respuesta general de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1006 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1248 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que los otros tres miembros de la USITC que determinaron un producto similar separado constataron también que una gran parte de los compradores había dado testimonio de que importaba ciertos productos que la rama de producción nacional simplemente no fabricaba.[2996] Según el Japón y el Brasil, esta constatación sobre los hechos da un argumento elocuente en el sentido de que las importaciones no pudieron ser la causa del daño grave. Sin embargo, la Sra. Miller no se refirió en absoluto a esa constatación.[2997] Las Comunidades Europeas alegan también que la Sra. Miller no se refiere a la medida en que el daño fue causado por la enorme capacidad excesiva de la rama de producción estadounidense.[2998]

7.1249 Los Estados Unidos responden que los reclamantes se equivocan al afirmar que la Sra. Miller "omitió" tomar en consideración que "una parte sustancial" de las importaciones estaba formada por productos de acero fundido con estaño que no se fabricaban en el país, hecho en que se apoyaron otros tres miembros de la Comisión que formularon determinaciones negativas acerca del acero fundido con estaño. En realidad, la Sra. Miller se refirió efectivamente a esa cuestión, aunque de distinto modo que los demás miembros de la Comisión, al constatar que los compradores consideraban que el acero fundido con estaño importado y el nacional eran productos sustituibles entre sí. Como el nivel de la posibilidad de sustitución mide el grado en que los productos se consideran similares a los efectos de la fijación de los precios, la constatación de la Sra. Miller indica que llegó a la conclusión de que la diferencia "sustancial" de la combinación de productos, entre los importados y los nacionales, no afectaba significativamente al grado en que unos y otros competían en el mercado.[2999] Los Estados Unidos sostienen que, además, aunque los otros tres miembros de la Comisión constataron que era "sustancial" el porcentaje de productos importados que la rama de producción no fabricaba, el expediente indicaba que ese porcentaje (aunque confidencial) en realidad era considerablemente inferior al 33 por ciento del total importado. Por lo tanto, aunque sin duda era razonable que los otros tres miembros de la Comisión considerasen que ese porcentaje representaba una parte "sustancial" de

[2994] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 480.

[2995] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 385.

[2996] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 484; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 298; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 336 y 337; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 262.

[2997] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 298; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 262 y 484.

[2998] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 484.

[2999] Primera comunicación escrita de las Estados Unidos, párrafo 550.

las importaciones, no lo era menos que la Sra. Miller considerara que no reducía significativamente la posibilidad de sustitución entre los productos importados y los nacionales.[3000]

7.1250 China y Noruega afirman que, como la rama de producción ya sufría daño antes del aumento de las importaciones de 1998 y 1999, y no se recuperó cuando las importaciones disminuyeron en 2000 y el período intermedio de 2001, tenían que existir otros factores de daño además de las importaciones. Según China y Noruega, puesto que existían sin duda posible otros factores de daño, la Sra. Miller tenía la obligación de determinarlos para asegurarse de no atribuir indebidamente ese daño al aumento de las importaciones. La Sra. Miller no lo hizo.[3001]

7.1251 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller llevó a cabo un análisis completo y objetivo del expediente. Estableció que durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación existió una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las tendencias del volumen y la participación en el mercado de los productos importados de acero fundido con estaño y los importantes deterioros de la situación de la respectiva rama de producción. Además, evaluó detenidamente la naturaleza y el alcance del daño causado por otros factores en el mercado y se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño que pudieron haber causado los eventuales efectos de esos otros factores.[3002]

7.1252 Además, los Estados Unidos alegan que la argumentación de los reclamantes desconoce que, en realidad, hubo un grado importante de coincidencia entre la Sra. Miller y los otros tres miembros de la Comisión respecto de las cuestiones jurídicas fundamentales que estaban en juego en este asunto. A ese respecto, la Sra. Miller estuvo de acuerdo y se adhirió a las constataciones de los otros tres miembros de la Comisión en que el acero fundido con estaño era el producto similar apropiado; existía un aumento de las importaciones de acero fundido con estaño durante el período objeto de investigación; y la rama de producción había sufrido daño grave durante ese período. Además, la Sra. Miller también determino las mismas condiciones de competencia que regían la forma en que competían en el mercado los productos importados con los nacionales, y hasta identifico en iguales términos, en su análisis, los otros factores que podrían estar causando daño a la rama de producción. Aunque discrepó con que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave sufrido por la rama de producción, hubo, sin embargo, un acuerdo sustancial sobre las cuestiones básicas del asunto Los Estados Unidos añaden que el simple hecho de que tres miembros de la Comisión discrepasen con la Sra. Miller no hace que la decisión de está deje de ser razonable, del mismo modo que tan poco la discrepancia de la Sra. Miller hace que la decisión de esos tres miembros de la Comisión deje de ser razonable.[3003]

7.1253 Las Comunidades Europeas alegan también que la Sra. Miller omitió tomar nota de la decisión de Wierton (uno de los principales productores estadounidenses de productos de acero fundido con estaño) de poner fin a la producción durante 1999, obligando a los consumidores de productos de acero fundido con estaño a cubrir sus necesidades mediante productos importados.[3004]

[3000] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 551.

[3001] Primera comunicación escrita de China, párrafo 522; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 331.

[3002] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 572.

[3003] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 569 y 570.

[3004] Informe de la USITC, volumen I, página 76, nota 418.

Los tres miembros de la Comisión que constataron la inexistencia de relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave consideraron que esa decisión explicaba por lo menos una parte del aumento de las importaciones y, por consiguiente, los resultados desfavorables de la rama de producción nacional en 1999. La Sra. Miller no analizó esta situación, y tampoco se aseguró de que el daño autoinfligido por esa decisión no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por esas razones, la USITC no llevó a cabo el análisis destinado a la no atribución que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias, y los Estados Unidos no pueden pretender que lo hizo.[3005]

Pertinencia del análisis sobre el "producto similar"

7.1254 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y Noruega señalan que tres de los cuatro miembros de la Comisión que consideraron que los productos de acero fundido con estaño eran un producto separado constataron que el aumento de las importaciones no era una "causa sustancial" de daño grave.[3006] El Japón alega que, entre los cuatro miembros de la Comisión que consideraron los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado y distinto, tres constataron específicamente que había otras causas más importantes que las importaciones en la explicación de los problemas de la respectiva rama de producción nacional.[3007] Esos miembros de la Comisión constataron que la disminución del consumo de esos productos (al optar los consumidores por los productos plásticos), la lenta racionalización de la capacidad de producción nacional, la creciente consolidación de los compradores y el hecho de que "una parte sustancial" de los productos importados de acero fundido con estaño no se fabricaban en los Estados Unidos significaban que el aumento de las importaciones no era una "causa sustancial" de daño grave.[3008]

7.1255 Corea alega que los restantes miembros de la Comisión, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, habían acumulado los productos de acero fundido con estaño en el producto similar "CPLPAC" y habían constatado la existencia de daño grave sobre esa base. Nunca examinaron siquiera otros factores que pudieran ser responsables de la situación de la rama de producción de acero fundido con estaño, porque su decisión acerca del producto similar les impedía tal análisis.[3009] Según Corea, la mayoría de los miembros de la Comisión que analizaron los productos de acero fundido con estaño llegaron a la correcta conclusión de que había otras causas responsables de la situación de esa rama de producción estadounidense. Los otros miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave, cuyas decisiones sirvieron de base para la medida de salvaguardia que se impuso, no separaron ni identificaron debidamente las otras causas de daño a la rama de producción estadounidense.[3010]

[3005] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 383.

[3006] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 478; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 293; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 142; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 317.

[3007] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 293.

[3008] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 478; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 317.

[3009] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 146.

[3010] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

7.1256 Las Comunidades Europeas, Corea y Noruega observan que la Sra. Miller trató los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado, y a pesar de ello votó en el sentido de que las importaciones de esos productos eran la causa sustancial de daño grave.[3011] La Sra. Miller consideró que la rama de producción nacional sufrió sus peores resultados en 1999, que fue también el período de aumento de las importaciones. Aceptó que la disminución de la demanda podía "explicar en parte" el debilitamiento de la rama de producción. Pero no era una causa de daño grave "igual o mayor que el aumento de las importaciones". La Sra. Miller también llegó a la conclusión de que "fue el aumento de las importaciones, y no la consolidación de los compradores (que había existido durante todo el período examinado), el principal responsable de la grave declinación de la rama de producción ocurrida en 1999", y la consolidación de los compradores no fue una causa de daño "igual o mayor que el aumento de las importaciones". Según las Comunidades Europeas, no está claro si la Sra. Miller también consideró que el exceso de la capacidad de producción había causado daño grave. Simplemente afirma que el exceso de capacidad nacional no fue una causa de daño "igual o mayor" que el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas afirman que, sin embargo, está claro que la Sra. Miller también consideró que las importaciones procedentes del Canadá "contribuían en grado importante" al daño grave sufrido por la rama de producción nacional.[3012]

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1257 China y Noruega consideran que los efectos perjudiciales de los demás factores que daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente. Es imposible, por lo tanto, determinar si los efectos de daño causados por esos factores fueron separados debidamente de los causados por el aumento de las importaciones.[3013] China y Noruega alegan que, como consecuencia de ello, no se estableció explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esta conclusión no se alteraría si el Grupo Especial no estuviera de acuerdo con China en que la Sra. Miller reconoció que había otros factores que causaban daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.[3014] Los mismos reclamantes añaden que, en efecto, si la autoridad investigadora considera que un factor invocado no causa daño, está igualmente obligada a establecer en forma explícita, clara e inequívoca que ese factor no lo causa y explicar por qué. La explicación debe ser directa. Procediendo de otro modo no se aseguraría que los factores invocados se han examinado con suficiente detenimiento para establecer que no contribuyen al daño. Debido a ello, no habría garantías de que no se atribuye indebidamente al aumento de las importaciones un daño causado por otros factores.[3015]

[3011] Primera comunicación escrita de los Comunidades Europeas, párrafo 479; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 144; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 318.

[3012] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 479.

[3013] Primera comunicación escrita de China, párrafo 517; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 326.

[3014] Primera comunicación escrita de China, párrafo 518; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 327.

[3015] Primera comunicación escrita de China, párrafo 519; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 328.

7.1258 China y Noruega alegan también que cuando la Sra. Miller hizo hincapié en la metodología de la "causa sustancial" no cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto: una conclusión en el sentido de que "el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional en cuanto es una causa importante que no lo es menos que ninguna otra causa" no es clara, inequívoca y directa, ya que no queda establecido que no se haya causado daño por otros factores ni que el daño causado por otros factores no se atribuyó al aumento de las importaciones. Además, China y Noruega alegan que las explicaciones dadas por la Sra. Miller en apoyo de su conclusión no son claras, directas e inequívocas; y ciertamente no son fundamentadas y suficientes.[3016] Los mismos reclamantes sostienen, en particular, que la Sra. Miller debió haber prestado gran consideración a las explicaciones de los tres miembros de la Comisión que formularon constataciones negativas sobre la "causa sustancial de daño grave". En efecto, esos tres miembros de la Comisión constataron que la disminución persistente y de largo plazo de la demanda, la consolidación del mercado y el hecho de que una parte sustancial de los productos importados, según se informaba, no se fabricaban en el país eran circunstancias que causaban daño grave a la rama de producción nacional. Como la mitad de los miembros de la autoridad investigadora había reconocido expresamente que estos factores causaban daño, la Sra. Miller tenía la obligación de explicar de qué modo, en su opinión, el daño causado por esos factores no se atribuía a las importaciones.[3017]

7.1259 El Japón alega, análogamente, que la Sra. Miller no separó ni distinguió las otras causas y que, teniendo en cuenta que tres de sus colegas interpretaban el expediente de muy distinta manera, cabía esperar que la Sra. Miller expusiera con algún detenimiento por qué llegaba a una conclusión diferente. En lugar de ello, se expresó en tres breves párrafos. En lo que respecta a cada una de las otras causas, no cumplió la norma que impone el párrafo 2 b) del artículo 4.[3018]

7.1260 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC (la Sra. Miller), habiendo determinado por lo menos otras tres fuentes de posible daño grave, tenía la obligación de separar y distinguir los efectos de los diferentes factores y asegurarse de que no se atribuyeran esos efectos al daño grave que presuntamente causaba el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas, el Japón y Corea alegan que no se hizo tal cosa, y que los Estados Unidos se encuentran, por lo tanto, en infracción de sus obligaciones impuestas por el párrafo 2 b) del artículo 4.[3019]

7.1261 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller estableció, con una evaluación completa y objetiva de las pruebas del expediente, una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Su análisis indicó que había una clara correlación entre los aumentos de la importación cada vez más voluminosa de acero fundido con estaño de bajo precio y los importantes deterioros de la situación general de la rama de producción respectiva que tuvieron lugar durante la segunda mitad del período objeto de investigación. La Sra. Miller llevó a cabo un examen completo y objetivo de la naturaleza y el alcance de los efectos de otros factores y se

[3016] Primera comunicación escrita de China, párrafo 519; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 328.

[3017] Primera comunicación escrita de China, párrafo 520; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 329.

[3018] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 296.

[3019] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 480; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 296; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 148.

aseguró de que, en su análisis, no se atribuyeran a las importaciones los efectos que pudieran tener estos factores.[3020]

iii) Barras laminadas en caliente

Factores examinados por la USITC

Competencia entre los productores nacionales

7.1262 China alega que la USITC reconoció que este factor causaba daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.[3021] Agrega que, en lo que respecta a la competencia entre los productores nacionales, la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de la pérdida de participación en el mercado. Tampoco explicó qué productores nacionales sufrieron ese efecto. Además, a pesar de que la USITC dijo que este factor no podía dar una explicación de determinados indicadores de daño, no dijo cómo podía facilitar una explicación acerca de los demás indicadores.[3022]

7.1263 Los Estados Unidos responden que la USITC constató que este factor no daba ninguna explicación del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. La competencia intrasectorial no podía explicar por qué la rama de producción nacional, globalmente, perdía participación en el mercado frente a las importaciones. Además, los datos de que disponía la Comisión sobre los precios no indicaban que Nucor fuera una fuente principal de bajas de precios, ni que sus prácticas en materia de fijación de precios contribuyeran de algún modo a las dificultades de la rama de producción.[3023]

7.1264 Los Estados Unidos alegan que las afirmaciones de China en el sentido de que la USITC reconoció que la competencia intrasectorial era otra fuente de daño tergiversan patentemente el dictamen de la USITC. Como explicó ésta, la competencia entre los productores nacionales no ofrecía absolutamente ninguna explicación del deterioro general de la rama de producción en su participación en el mercado durante el período objeto de investigación.[3024]

Productores ineficientes

7.1265 Las Comunidades Europeas alegan que, con respecto a los productores ineficientes, la USITC llega a una conclusión contradictoria afirmando primero que sus resultados no pueden explicar el daño grave y, después, que "la supuesta ineficiencia de esas dos empresas no puede ser una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones".[3025]

[3020] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 537.

[3021] Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 388.

[3022] Primera comunicación escrita de China, párrafo 393.

[3023] Informe de la USITC, páginas 97 y 98; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

[3024] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 579.

[3025] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 387.

7.1266 Las Comunidades Europeas y China alegan que la USITC parece llegar a la conclusión de que los productores ineficientes fueron una causa de daño a la rama de producción nacional.[3026] Más específicamente, las Comunidades Europeas sostienen que si la USITC hubiera llegado a la conclusión de que los productores ineficientes no causaban daño, no habría tenido que explicar que ese factor no era una causa menos importante que el aumento de las importaciones. Como mínimo absoluto, la USITC no estableció explícitamente, en primer lugar, si este factor causaba daño; y, en segundo lugar, como consecuencia de ello, en qué forma se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por este factor.[3027]

7.1267 China agrega que la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño causados por este factor. Todo lo que dijo fue que los productores ineficientes no podían ser responsabilizados de la situación general de la rama de producción nacional. Según China, esto dista mucho de ser suficiente.[3028]

7.1268 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC también constató que este factor no explicaba el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Durante el período objeto de investigación, los productores estadounidenses calificados como "ineficientes" debido a sus mayores estructuras de costos no perdieron participación en el mercado frente a otros productores nacionales más "eficientes". Además, las tendencias de los resultados que alcanzaron las llamadas empresas "ineficientes" no fueron distintas que entre los productores nacionales más "eficientes".[3029]

Cambios en el costo de los insumos

7.1269 Las Comunidades Europeas observan la siguiente conclusión de la USITC:

> "[C]omo no podemos atribuir los deterioros de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 2000 a un mayor costo de los productos vendidos, llegamos a la conclusión de que los cambios de costo de los insumos no pueden ser una causa de daño grave tan importante como el aumento de las importaciones".[3030]

7.1270 Las Comunidades Europeas y China añaden que la USITC parece haber llegado a la conclusión de que los aumentos de costos de los insumos fueron una causa de daño a la rama de producción nacional.[3031] Más específicamente, las Comunidades Europeas sostienen que si la USITC hubiera llegado a la conclusión de que esos cambios no causaban daño, no habría tenido que explicar que este factor no era una causa menos importante que el aumento de las importaciones. Como mínimo absoluto, la USITC no estableció explícitamente, en primer lugar, si este factor causaba daño;

[3026] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388; Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 389.

[3027] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

[3028] Primera comunicación escrita de China, párrafo 394.

[3029] Informe de la USITC, página 98; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

[3030] Informe de la USITC, volumen I, página 99.

[3031] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388; y Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 390.

y, en segundo lugar, como consecuencia de ello, en qué forma se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por este factor.[3032]

7.1271 China alega que este factor debió haber recibido más atención de parte de la autoridad investigadora, ya que tuvo que tener repercusión en los precios. En efecto, aunque la demanda era intensa, la capacidad también siguió siendo alta durante todo el período objeto de investigación, por lo que de ningún modo hubo una escasez de la oferta que hubiera podido evitar la baja de los precios. Además, el mercado de las barras laminadas en caliente es muy abierto y los precios tenían que bajar si se reducían los costos, contrariamente a lo que ocurre en una situación de monopolio, en que los precios habrían permanecido elevados.[3033] China observa también que la USITC afirma que los cambios de los costos de los insumos causaron en parte las bajas de precios. Sin embargo, según China, no existe información alguna sobre la naturaleza y el alcance de esa disminución.[3034]

7.1272 Los Estados Unidos observan, como defensa, que la USITC constató que el costo unitario de las materias primas disminuyó durante todo el período objeto de investigación y que el costo unitario de los productos vendidos se redujo entre 1996 y 1999 antes de aumentar de 1999 a 2000. La USITC observó que, en términos generales, la disminución de los costos de los insumos no podía ser una "causa" de daño en sí misma y por sí sola. A lo sumo puede constituir otra explicación de las bajas de precios. La USITC constató que la disminución de los costos de los insumos no podía explicar las bajas de precio, mucho más acentuadas, que se produjeron entre 1996 y 1999. En efecto, como la demanda se acentuó durante ese lapso, los precios deberían haber bajado menos que los costos de los insumos. Entre 1999 y 2000, el costo unitario de los productos vendidos aumentó pero los precios no aumentaron. En lugar de ello, los esfuerzos de los productores nacionales por aumentar los precios durante la primera parte de 2000 no pudieron mantenerse debido al aumento súbito de las importaciones.[3035]

7.1273 Los Estados Unidos alegan que la afirmación de China según la cual la disminución de los costos entre 1996 y 1999 "debió haber recibido mayor atención de parte de la autoridad investigadora" parece descaminada. El estudio de la USITC tenía por objeto determinar la correlación de los niveles de precios de 2000 con los niveles de los costos en ese año, y no en 1999. De cualquier modo, la USITC explicó acabadamente que las bajas de precios entre 1996 y 1999 fueron muy superiores a la disminución de los costos unitarios de los insumos, a pesar del aumento de la demanda. China parece partir del supuesto de que esa divergencia pudo haberse debido al aumento de la oferta interna. Pero esta explicación no puede conciliarse con los datos del expediente. La rama de producción nacional tuvo en 1999 una utilización de la capacidad mayor que en 1996. Si algo cabe afirmar es que la oferta interna ajustada, que se manifiesta en la mayor utilización de la capacidad, junto con la acentuación de la demanda interna, debió provocar en los precios de las barras de acero laminado en caliente nacionales una baja menor que la disminución de los costos de los insumos. Lo que ocurre es que había otra fuente que acrecentaba la oferta en el mercado de los Estados Unidos, y que China pasa

[3032] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

[3033] Primera comunicación escrita de China, párrafo 400.

[3034] Primera comunicación escrita de China, párrafo 395.

[3035] Informe de la USITC, página 99; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

por alto: la importación. Debido al aumento de las importaciones, la baja de precios entre 1996 y 1999 fue, en realidad, mayor que la disminución del costo unitario de los insumos.[3036]

7.1274 Las Comunidades Europeas sostienen[3037] que la forma en que la USITC desechó los efectos del mayor costo de los productos vendidos en 2000 no constituyó una explicación fundamentada y suficiente de sus conclusiones, corroborada por los hechos. Aunque los costos de las materias primas disminuyeron en 1999 y 2000, hubo un importante aumento de los costos directos de mano de obra y otros costos de fabricación, que anularon los mayores ingresos que la rama de producción nacional podía haber esperado del menor costo de las materias primas. Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC, en realidad, observó implícitamente la divergencia entre la evolución de los costos de las materias primas y la de otros costos al indicar lo siguiente:

> "[E]l costo unitario de los productos vendidos disminuyó de 399 dólares EE.UU. en 1996 a 362 dólares en 1999, y aumentó después a 380 dólares en 2000; el costo unitario de las materias primas disminuyó durante todo el período examinado".[3038]

7.1275 Las Comunidades Europeas sostienen[3039] que la USITC reconoció con esto que el aumento del costo de los productos vendidos en 2000 no fue causado por un mayor costo de las materias primas, sino por aumentos de otros costos: el costo directo de mano de obra y otros costos de fabricación. Sin embargo, la USITC nunca investigó más detenidamente esta situación de hecho, y se amparó en una aseveración general de que, cuando la demanda se acentúa, los productores "habitualmente no necesitan reducir sus precios en toda la medida en que disminuye el costo de los productos vendidos".[3040] Esto, sin embargo, parte del supuesto de que los productores nacionales pueden dejar aumentar otros costos y contar, sin embargo, con cubrirlos mediante sus precios de venta. En este caso hubo otros costos que aumentaron considerablemente -de lo contrario, la rama de producción nacional podría haber seguido teniendo utilidades satisfactorias- como lo ilustra el cuadro que sigue.

[3036] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 302.

[3037] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 389.

[3038] Informe de la USITC, volumen I, página 99.

[3039] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 390.

[3040] Informe de la USITC, volumen 1, párrafo 99.

Cuadro 15. Barras laminadas en caliente: Valor unitario de las ventas comerciales y costos (1998-2001)[3041]

	1998 (datos reales)	1999 (datos reales)	1999 (valor constante)	2000 (datos reales)	2000 (valor constante)	2001 (datos reales)	2001 (valor constante)
Ventas comerciales netas	431	399	399	399	399	381	381
Materias primas	169	138	138	135	135	122	122
Costo directo de mano de obra	55	52	52	61	***52***	61	***52***
Otros costos de fabricación	162	172	***162***	184	***162***	199	***162***
Costo total de los productos vendidos	387	362	**352**	380	**349**	381	**336**
Utilidad bruta	44	37	**47**	19	**50**	0	**45**
Gastos de venta, generales y administrativos	22	22	**22**	22	**22**	24	**24**
Ingresos de explotación (pérdidas)	22	15	**25**	(3)	**28**	(24)	**21**

7.1276 Según las Comunidades Europeas, la USITC admite esta evolución de los costos pero no examina sus motivos. De este modo, a pesar de que los precios tuvieron una caída entre 1998 y 1999 y después permanecieron estables en 2000, si los costos no hubieran aumentado la rama de producción nacional habría seguido obteniendo un beneficio satisfactorio. Incluso en el período intermedio de 2001, cuando los precios cayeron respecto de sus niveles de 1999, teniendo en cuenta la persistente baja de los costos de las materias primas, si no hubieran aumentado otros costos la rama de producción nacional habría tenido ingresos de explotación unitarios comparables a sus niveles de 1998. Por consiguiente la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que sus conclusiones estaban corroboradas por sus constataciones sobre los hechos.[3042]

7.1277 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas y China han interpretado equivocadamente el dictamen de la USITC sobre los efectos de la evolución de los costos de los insumos. Como la USITC basó su conclusión sobre la existencia de daño grave principalmente en datos referentes a la situación de la rama de producción nacional a partir de 2000, la parte más pertinente del análisis de la USITC se refiere a los costos de los insumos en 2000. A este respecto, la USITC constató que, a pesar de que el costo unitario de los productos vendidos aumentó pasando de 362 dólares EE.UU. en 1999 a 380 dólares en 2000, durante este período no aumentó el valor unitario de las ventas ni su precio unitario. La USITC declaró específicamente que "[s]i la rama de producción nacional hubiera podido aumentar el valor unitario de sus ventas en 2000 en la medida del aumento del costo unitario de los productos vendidos -expectativa que era razonable en un año de intensificación de la demanda- habría mantenido márgenes de explotación positivos de un nivel por lo menos igual al de 1999". Sin embargo, la rama de producción no pudo aumentar sus precios debido al aumento de las importaciones que se produjo ese año. Por lo tanto, la USITC analizó expresamente la naturaleza y los efectos de la evolución de los costos de los insumos entre 1999 y 2000 y demostró que las dificultades sufridas por la rama de producción en 2000 no se debieron al mayor costo de los

[3041] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 390, basado en informe de la USITC, volumen II, página LONG-33, cuadro LONG-27. En las columnas con la indicación "valor constante", los datos relativos a "otros costos de fabricación" y "costo directo de mano de obra" se han mantenido constantes para 1999, 2000 y los datos intermedios de 2001. Se presentan en cursivas las cifras de los valores que se han mantenido constantes, y en negritas las cifras que cambian por efecto de la simulación.

[3042] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 391.

insumos, sino a que no le fue posible aumentar sus precios en consonancia con esos mayores costos debido al aumento de las importaciones.[3043]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1278 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3044]

7.1279 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes del México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que la USITC, en sus constataciones separadas sobre las importaciones procedentes del TLCAN, llegó a la conclusión de que el simple volumen del aumento de las importaciones procedentes del Canadá apoyaba su constatación de que esas importaciones contribuían en grado importante al daño grave causado por las importaciones.[3045]

7.1280 Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos no han intentado explicar de qué modo se aseguraron de que los efectos de daño causados por las importaciones excluidas no se atribuyeran a las importaciones no excluidas, a pesar de que en el año 2000 las procedentes del Canadá y México representaron, por sí solas, el 52 por ciento del total de las importaciones.[3046, 3047] Las Comunidades Europeas alegan que la USITC ni siquiera tomó en consideración las importaciones del Canadá como otra causa posible de daño y, en consecuencia, no separó ni distinguió los efectos de las importaciones procedentes del Canadá ni se aseguró de que esos efectos no se atribuyeran al

[3043] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 580.

[3044] Primera comunicación escrita de China, párrafo 407.

[3045] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 488.

[3046] Informe de la USITC, volumen II, página LONG-9, cuadro LONG-5.

[3047] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 393.

aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN.[3048] Sobre la base de lo anterior, a juicio de las Comunidades Europeas y China, la USITC no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3049]

7.1281 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1282 Las Comunidades Europeas alegan que existen diversos factores evidentes en los datos presentados a la USITC que ésta no examinó y que tenderían a poner en tela de juicio su conclusión de que el daño grave fue causado por las importaciones.[3050] En particular, las Comunidades Europeas observan que los "gastos por intereses" y los "otros costos" de la rama de producción nacional registraron un salto entre 1998 y 1999.[3051] Las Comunidades Europeas alegan que estos hechos sumamente notables se produjeron precisamente cuando la USITC observa márgenes de explotación e ingresos netos que comienzan a disminuir. Sin embargo, no se presenta ninguna explicación de tales hechos.[3052]

7.1283 Las Comunidades Europeas también alegan que hubo una baja considerable de los precios en el mercado interno entre 1998 y 1999, período en que las importaciones disminuyeron, y en 1999 la demanda cayó a niveles de 1996. Según las Comunidades Europeas, esa baja coincidió con una considerable disminución de los costos por materias primas en 1999. Sin embargo, también entre 1998 y 1999 hubo un agudo incremento de los "otros costos de fabricación", que prosiguió en el año 2000. Además, entre 1999 y 2000 hubo un fuerte incremento de los costos directos de mano de obra (esas tendencias se mantuvieron en el período intermedio de 2001). Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no se dio explicación alguna de los efectos que tuvieron estos importantes cambios en los resultados financieros de la rama de producción.[3053]

7.1284 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas omiten reconocer que el análisis de la USITC sobre los resultados financieros desfavorables de la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente se basaron en datos sobre los ingresos y los márgenes de explotación. Los desembolsos por intereses y los "otros" costos no formaban parte de los ingresos de explotación calculados por la USITC. En vez de ello, la USITC deducía los gastos por intereses y los "otros" costos de los ingresos de explotación para determinar los ingresos netos.[3054] Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, el aumento de los desembolsos por intereses y los "otros" costos no podía dar ninguna explicación de las pérdidas de explotación de 2000 mencionadas por la USITC. En

[3048] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 489 y 491.

[3049] Primera comunicación escrita de China, párrafo 410; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 230.

[3050] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 494.

[3051] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 495.

[3052] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 496.

[3053] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 497.

[3054] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 581.

consecuencia, el párrafo 4 del artículo 2 no obligaba a la USITC a efectuar otro análisis respecto de esos desembolsos a los efectos de la no atribución.[3055]

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1285 Las Comunidades Europeas y China alegan que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores causantes de daño invocados. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de que el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones.[3056] China alega que la USITC no explicó la naturaleza de la "gran medida" de la declinación de los resultados de explotación registrados en 1999 debido a la disminución de la demanda. Además, la USITC declaró que "los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente las condiciones de la demanda", pero no explicó los efectos de la demanda en la situación general de la rama de producción.[3057]

7.1286 Los Estados Unidos responden que la USITC efectuó un examen fundamentado y suficiente del daño presuntamente causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones y se aseguró de no atribuir a las importaciones ningún daño causado por esos otros factores. Los Estados Unidos observan que la USITC examinó cuatro causas invocadas de daño a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente, distintas del aumento de las importaciones, llegando a la conclusión de que "las otras causas no pueden explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, en particular la pérdida de participación en el mercado durante el curso del período examinado y el deterioro de los resultados de explotación que condujo a márgenes negativos en la rama de producción nacional en el año 2000". Además, la USITC consideró efectivamente las condiciones de la demanda en el mercado, constatando que el consumo aparente de barras laminadas en caliente en los Estados Unidos aumentó el 11,7 por ciento de 1996 a 2000 y que registró aumentos anuales en todas las comparaciones disponibles, salvo entre 1998 y 1999. La USITC observó que el consumo aparente aumentó en los Estados Unidos de 1999 a 2000, el año en que los resultados de la rama de producción nacional alcanzaron niveles de daño. Por consiguiente, llegó a la conclusión de que los cambios de la demanda no podían explicar la situación de la rama de producción en 2000.[3058]

iv) Barras acabadas en frío

Factores examinados por la USITC

Disminuciones de la demanda

7.1287 Las Comunidades Europeas observan que la USITC constató lo siguiente: "La rama de producción nacional reconoce que los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente la situación de la demanda. En efecto, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la

[3055] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 582.

[3056] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 498; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

[3057] Primera comunicación escrita de China, párrafo 415.

[3058] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

demanda durante ese año."[3059] China y las Comunidades Europeas aducen que la USITC consideró claramente, por lo tanto, que los cambios de la demanda eran una causa de daño grave.[3060] China alega que la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda interna contribuyeron a causar el daño a la rama de producción nacional.[3061]

7.1288 China sostiene que la USITC concentró su análisis en primer término en el año 2000, cuando la disminución de la demanda no planteaba un problema. Después demostró que la rama de producción sufría un daño grave incluso en ese período, y que con ello la USITC cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3062] Según China, tal método evidentemente omite evaluar la naturaleza y el alcance de las disminuciones de la demanda. China pregunta cómo pudo la USITC evaluar debidamente este factor concentrándose en el año 2000, en que "la disminución no planteaba un problema". A juicio de China, en consecuencia, no pudo cumplirse el análisis de las disminuciones de la demanda en el mercado interno a los efectos de la no atribución.[3063]

7.1289 Los Estados Unidos responden que la USITC llegó a la conclusión de que los resultados de la rama de producción nacional en 1999, año en que disminuyeron el volumen de las importaciones y su penetración en el mercado, parecían imputables en gran medida a las disminuciones de la demanda ocurridas ese año. La USITC destacó, sin embargo, que la demanda de barras acabadas en frío en los Estados Unidos fue mayor en 2000 que en 1999. A pesar de ello, los precios fueron inferiores en 2000 a los de 1999, y la diferencia entre los valores unitarios medios y el costo de los productos vendidos fue menor en 2000 que en cualquier año completo del período objeto de investigación, excepto 1999. A pesar de que 2000 fue un año en que la demanda se acentuó, el margen de explotación de la rama de producción fue inferior ese año a la mitad de los niveles de 1997 y 1998.[3064] A este respecto, los Estados Unidos alegan que la USITC se aseguró de no atribuir a las importaciones ningún daño debido a la disminución de la demanda. Lo hizo estudiando la situación de la rama de producción nacional en un período en que la disminución de la demanda no constituía un problema: el año 2000, que no sólo era el último año completo del período objeto de investigación, sino también un año en que el consumo aparente en los Estados Unidos había aumentado respecto del nivel del año anterior. La USITC constató que en 2000 la rama de producción nacional sufrió las consecuencias de una baja de los precios y resultados financieros desfavorables. Al demostrar que la rama de producción nacional de barras acabadas en frío estaba en situación de daño grave incluso en un período en que la demanda se acentuaba, los Estados Unidos sostienen que la USITC cumplió claramente su obligación establecida por el párrafo 2 b) del artículo 4 de no atribuir al aumento de las importaciones el daño debido a las disminuciones de la demanda.[3065]

[3059] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 500.

[3060] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 501; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

[3061] Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

[3062] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 233.

[3063] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 234.

[3064] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 594.

[3065] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 596.

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1290 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3066]

7.1291 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.[3067]

7.1292 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC identificó la disminución de la demanda y las importaciones procedentes del Canadá como otras fuentes de daño grave a la rama de producción nacional. Pero, según las Comunidades Europeas, la USITC no procuró separar y distinguir los efectos de estos otros factores, y por lo tanto no se aseguró de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por ellos. Las Comunidades Europeas y China alegan que los Estados Unidos, al imponer medidas, han actuado, en consecuencia, en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos no han determinado, mediante una explicación fundamentada y suficiente, que el aumento de las importaciones haya causado daño grave.[3068] Las Comunidades Europeas añaden que los Estados Unidos no han alegado que se hayan asegurado de no atribuir los efectos de daño causados por las importaciones procedentes de zonas de libre comercio. Simplemente han aducido que no estaban obligados a hacerlo. Sin embargo, las Comunidades Europeas observan que han explicado por qué los Estados Unidos tenían la obligación de realizar ese análisis a los efectos de la no atribución.[3069]

7.1293 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

[3066] Primera comunicación escrita de China, párrafo 418.

[3067] Primera comunicación escrita de China, párrafo 421; y Segunda comunicación de China, párrafo 235.

[3068] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 504; Primera comunicación escrita de China, párrafo 421; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 235.

[3069] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 399.

Factores no examinados por la USITC

7.1294 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no examinó con ningún detalle los motivos de la disminución de los beneficios en 1999, salvo en cuanto a observar que fueron "imputables en gran medida a las disminuciones de la demanda ocurridas durante ese año". Sin embargo, según las Comunidades Europeas, un análisis detenido de los datos del informe de la USITC indica una importante caída del precio de las materias primas en 1999, que fue acompañada por un considerable aumento de otros costos. Según las Comunidades Europeas, esta evolución parece haberse combinado con hechos relativos a la demanda para explicar los resultados financieros de la rama de producción en 1999 y 2000. En el informe de la USITC no se menciona siquiera ninguno de esos hechos.[3070]

7.1295 Los Estados Unidos responden que el argumento de las Comunidades Europeas según el cual las bajas de precios de las barras acabadas en frío se debieron a la disminución de los costos unitarios de las materias primas pasa por alto el hecho de que la USITC hizo particular hincapié en las disminuciones de precios ocurridas entre 1999 y 2000. Los Estados Unidos argumentan que, durante ese período, el costo unitario de las materias primas aumentó.[3071]

7.1296 Las Comunidades Europeas alegan que, además, hubo toda una serie de gastos que sufrieron un importante salto en 1999 y 2000, lo que claramente tuvo efectos importantes en los resultados financieros de la rama de producción.[3072] Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no se examinan siquiera estos hechos, que coinciden con el inicio del daño grave que, supuestamente, sufrió la rama de producción nacional. Las Comunidades Europeas dicen que está perfectamente claro que la caída de los precios de las materias primas tiene que haber tenido efectos en los precios del mercado y que el aumento de "otros costos de fabricación" tiene que haber repercutido en los márgenes de beneficios que la rama de producción nacional podía aspirar a obtener.[3073]

7.1297 Los Estados Unidos responden que, con respecto al argumento de las Comunidades Europeas de que el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional en 1999 y 2000 parece haberse debido al aumento de los intereses y "otros costos" y amortización, y de que la USITC pasó por alto este hecho, las Comunidades Europeas omiten reconocer que el análisis de la USITC sobre la situación financiera desfavorable de la rama de producción nacional de barras acabadas en frío se basaba en datos sobre los ingresos de explotación y sus márgenes. Los intereses y los "otros costos" y la amortización no eran elementos de los ingresos de explotación calculados por la USITC. Ésta dedujo los gastos por intereses y "otros costos" de los ingresos de explotación para determinar los ingresos netos. Seguidamente sumó la depreciación y la amortización a los ingresos netos para establecer el flujo de caja.[3074] Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, el aumento de los intereses y "otros costos" y la depreciación no podían explicar los resultados de explotación

[3070] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 509.

[3071] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 592.

[3072] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 510.

[3073] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 511.

[3074] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 597.

desfavorables de 2000 citados por la USITC. En consecuencia, conforme al párrafo 2 del artículo 4 la USITC no estaba obligada a realizar otro análisis de estos factores a los efectos de la no atribución.[3075]

7.1298 Las Comunidades Europeas replican[3076] que los Estados Unidos, como la USITC, desconocen un importante problema planteado antes por las Comunidades Europeas, que da otra explicación diferente de la evolución de los resultados financieros de la rama de producción en 1999 y 2000. Las Comunidades Europeas sostienen que esto indica que, si no se hubieran producido cambios de gran importancia en los "otros costos de fabricación" en 1999 y 2000, la rama de producción nacional de barras acabadas en frío habría tenido ingresos de explotación más que satisfactorios en esos años, incluso con las bajas de precios que se invocan. Esto se debe a que los grandes aumentos de los otros costos anularon las enormes posibilidades de economías que generaba el menor costo de las materias primas. Las Comunidades Europeas sostienen que esto queda ilustrado en el cuadro que sigue.

Cuadro 16. Barras acabadas en frío: Valor unitario de las ventas comerciales y costos (1998-2001)[3077]

	1998 (datos reales)	**1999 (datos reales)**	**1999 (valor constante)**	**2000 (datos reales)**	**2000 (valor constante)**	**2001 (datos reales)**	**2001 (valor constante)**
Ventas comerciales netas	711	667	667	668	668	671	671
Materias primas	480	347	347	368	368	364	364
Costo directo de mano de obra	45	51	51	54	54	58	58
Otros costos de fabricación	98	212	***98***	184	***98***	203	***98***
Costo total de los productos vendidos	623	609	**496**	605	**520**	625	**520**
Utilidad bruta	88	57	**171**	63	**148**	47	**151**
Gastos de venta, generales y administrativos	44	49	**49**	44	**44**	48	**48**
Ingresos de explotación (pérdidas)	44	8	**122**	19	**104**	(1)	**103**

7.1299 Según las Comunidades Europeas, la disminución de los costos por materias primas fue de tal magnitud que, si la rama de producción hubiera logrado mantener estables los "otros costos de fabricación", habría logrado considerables beneficios en 1999, 2000 y en el período intermedio de 2001. Las Comunidades Europeas sostienen que la autoridad competente, al observar tal evolución, debió comprobar en primer lugar si estos datos eran correctos y, en segundo lugar, examinar muy detenidamente los motivos de esta evolución de los costos para asegurarse de que no hubiera error al atribuir el daño observado en 1999 y 2000 al aumento de las importaciones. Puesto que entre 1998 y 1999 aumentó la utilización de la capacidad, y el volumen de las ventas sólo disminuyó 10.000 toneladas, las Comunidades Europeas alegan que esta evolución de los costos no puede explicarse por los efectos del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional.

[3075] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 598.

[3076] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 397.

[3077] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 347; e informe de la USITC, volumen II, página LONG-34, cuadro LONG-28. En las columnas con la indicación "valor constante", los datos relativos a "otros costos de fabricación" se han mantenido constantes. Se presentan en cursivas las cifras de valores que se han mantenido constantes, y en negritas las cifras que cambian por efecto de la simulación.

Las Comunidades Europeas alegan que no puede considerarse que la USITC, al no efectuar ningún análisis de este factor, facilitó una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.[3078, 3079]

v) Barras de refuerzo

Factores examinados por la USITC

Aumentos de la capacidad de producción nacional

7.1300 China alega que la USITC no trató la cuestión de si los aumentos de la capacidad de producción pudieron causar daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.[3080]

7.1301 Los Estados Unidos responden que la USITC no dejó de examinar los aumentos de la capacidad de producción nacional. Según los Estados Unidos, la USITC llegó a la conclusión de que esos aumentos no podían ser otra causa de daño porque el aumento del 26,6 por ciento de la capacidad de producción nacional, entre 1996 y 2000, fue muy inferior al aumento del 48,1 por ciento del consumo aparente de los Estados Unidos durante ese lapso. Además, la utilización de la capacidad aumentó en general durante el período objeto de investigación.[3081]

7.1302 Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, contrariamente al argumento de China, la USITC declaró en forma clara e inequívoca que el aumento de la capacidad no era causa de daño. Según los Estados Unidos, China no presenta ningún fundamento para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la USITC no examinó objetivamente las pruebas referentes a este factor explicando los fundamentos de su conclusión.[3082]

Cambios de los costos por insumos

7.1303 China alega que la USITC no indicó claramente si este factor contribuía o no a causar daño. Además, según China, la USITC no examinó debidamente en qué grado podía repercutir este factor en los precios. Se limitó a declarar que la disminución de los costos no era tan importante como la baja de los precios y, por lo tanto, la caída de los costos no había provocado la de los precios. China alega que esta explicación es evidentemente equivocada. La baja de los costos tiene que haber tenido algún efecto en la de los precios. En efecto: para que los precios aumenten cuando se acentúa la demanda es preciso que todos los demás factores permanezcan sin cambios. China afirma que aquí no ocurrió tal cosa. La oferta de barras de refuerzo aumentó también cuando se incrementó la producción y la productividad en los Estados Unidos. Esto contuvo la subida de los precios. Además, aunque cabe presumir que la disminución de los costos de producción no se traduce necesariamente en una baja de los precios en el mercado en las situaciones de monopolio u oligopolio, sería falso suponer lo mismo

[3078] Los Estados Unidos interpretan equivocadamente y desechan este argumento de las Comunidades Europeas; véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 592.

[3079] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 398.

[3080] Primera comunicación escrita de China, párrafo 428.

[3081] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 608.

[3082] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 609.

en un mercado abierto. En él, la competencia necesariamente ejercerá presión en los precios si disminuyen los costos de producción.[3083]

7.1304 Las Comunidades Europeas alegan que, debido a la falta de claridad del informe de la USITC sobre las otras causas de daño, la USITC no estableció de manera explícita si el aumento de los costos era o no otra causa de daño para la rama de producción de barras de refuerzo. Las Comunidades Europeas alegan que la USITC había comprobado que el aumento de los costos constituía otra fuente de daño o bien, si no había hecho tal constatación, desconoció este otro factor y, por consiguiente, no lo separó ni distinguió para asegurar la no atribución.[3084]

7.1305 Los Estados Unidos alegan que la USITC examinó detalladamente los cambios de los costos por insumos respecto del período comprendido entre 1998 y 2000. Observó que el costo unitario de los productos vendidos disminuyó entre 1998 y 1999. Declaró que, teniendo presentes los grandes aumentos de la demanda durante ese lapso, esa disminución de los costos no debía provocar necesariamente una baja de los precios. Sin embargo, hubo una declinación de los valores unitarios de venta que superó la baja del valor unitario de los insumos. La USITC llegó, pues, razonablemente a la conclusión de que la baja de los precios no era simplemente función del menor costo de los insumos. Constató, por el contrario, que el aumento de las importaciones impedía a los productores nacionales de barras de refuerzo aprovechar plenamente el menor costo de los insumos en un mercado en crecimiento. La USITC también llevó a cabo un examen detallado de la evolución del costo de los insumos entre 1999 y 2000. Durante ese período la demanda se acentuó y el costo unitario de los productos vendidos aumentó, a pesar de lo cual los precios bajaron. En consecuencia, según alegan los Estados Unidos, no podía haber ningún nexo causal, durante ese período, entre las bajas de los precios y la evolución del costo de los insumos.[3085]

7.1306 Los Estados Unidos alegan que el examen detallado y completo efectuado por la USITC de la evolución del costo de los insumos muestra un acentuado contraste con la argumentación superficial e incoherente que presentan las Comunidades Europeas en su comunicación. En un único párrafo, las Comunidades Europeas afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que la baja de precios entre 1999 y 2000 fue simplemente una consecuencia del menor costo de las materias primas.[3086] Apenas tres párrafos después afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que los problemas financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo en 2000 se debieron a la imposibilidad de aumentar los precios en la misma medida en que aumentaban gastos como los otros costos de fabricación.[3087] Lo que las Comunidades Europeas parecen pasar por alto es que tanto el costo de las materias primas como los otros costos de fabricación son elementos componentes del costo de los productos vendidos. Los cambios del costo de los insumos entre 1999 y 2000 habrían determinado un aumento de los precios o bien su disminución, según la forma en que evolucionaran otras condiciones de la competencia, como la demanda. La evolución del costo de los

[3083] Primera comunicación escrita de China, párrafo 429.

[3084] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 402.

[3085] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 610 y 611.

[3086] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 521.

[3087] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

insumos no podía, como parecen imaginar las Comunidades Europeas, determinar al mismo tiempo aumentos y disminuciones de los precios.[3088]

7.1307 Según los Estados Unidos, en acentuado contraste con las Comunidades Europeas, la USITC aplicó un método coherente y objetivo para evaluar la evolución del costo de los insumos. Examinó debidamente todos los componentes del costo de los productos vendidos determinando que el costo de los insumos aumentó de 1999 a 2000. No se controvierte que los precios no siguieron el mismo camino.[3089] Esto plantea la pregunta de por qué, entre 1999 y 2000, la rama de producción nacional de barras de refuerzo no pudo recuperar los mayores costos de los insumos, así como los gastos de venta, administrativos y de carácter general que citan las Comunidades Europeas. Como observan las Comunidades Europeas, éste fue el período "en que la producción y la utilización de la capacidad alcanzaron su nivel máximo en los Estados Unidos"[3090]; por añadidura, la demanda se estaba acentuando. En un mercado en tales condiciones cabría prever que los precios siguieran a los costos.[3091] El motivo por el que los precios de las barras de refuerzo producidas en los Estados Unidos no siguieron a los costos en 2000 es una razón que las Comunidades Europeas pasan por alto: las importaciones.[3092]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1308 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras de refuerzo, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3093]

[3088] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 612.

[3089] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 617.

[3090] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

[3091] En realidad, cuando las Comunidades Europeas, en el párrafo 524 de su Primera comunicación escrita, intentan separar los "precios relativamente bajos" de la "evolución de los costos", parecen pasar por alto que, a menos que exista baja de los precios o contención de su subida, normalmente habrá una relación directa entre los costos de una empresa y sus precios.

[3092] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 614.

[3093] Primera comunicación escrita de China, párrafo 437; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 245.

7.1309 China alega que no se efectuó esa nueva determinación respecto de este producto. Tal cosa, según China, resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que la USITC reconoció que las importaciones procedentes del Canadá y México causaban daño, al declarar que "las importaciones procedentes del Canadá no contribuyeron en grado importante al daño grave" y que "las importaciones procedentes de México no contribuyeron en grado importante al daño grave". En otras palabras, las importaciones procedentes de los países del TLCAN contribuyeron a causar el daño, aunque esta contribución no fue sustancial.[3094] China alega que, puesto que la USITC no efectuó una nueva determinación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y el daño grave a la rama de producción nacional, no evaluó el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y no se aseguró de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN. Por lo tanto, China alega que la USITC no cumplió las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3095]

7.1310 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania como otras causas de daño, la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.[3096]

7.1311 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1312 Las Comunidades Europeas observan que la USITC consideró que las bajas de precios registradas en 1999, que continuaron después de iniciado el año 2000, supuestamente impulsadas por las importaciones, fueron causantes de los resultados desfavorables de la rama de producción nacional en 2000.[3097] Según las Comunidades Europeas, dista mucho de estar claro que pueda considerarse que las importaciones determinan los precios en un mercado que, según admitía la USITC, es un mercado de productos básicos. Las importaciones alcanzaron su nivel máximo de participación en el mercado en 1999, con el 22 por ciento. Según las Comunidades Europeas, no se había demostrado que el precio se determinara por el 22 por ciento del mercado que estaba cubierto por las importaciones y no por el 78 por ciento que correspondía a la producción nacional. La pretendida justificación de la USITC, según la cual las importaciones actúan como líderes en la fijación de los precios, no resiste un examen detenido.[3098]

7.1313 Con respecto al argumento de que "dista mucho de estar claro que pueda considerarse que las importaciones determinan los precios en un mercado que, según admitía la USITC, es un mercado de productos básicos", los Estados Unidos sostienen que tal argumento desconoce dos constataciones no controvertidas de la USITC. En primer lugar, la USITC constató que las barras de refuerzo eran un producto básico vendido sobre la base de su precio: una aseveración que ninguna de las partes ha controvertido. En segundo lugar, la USITC constató que desde 1998 las barras de refuerzo importadas se vendían a menor precio que las de fabricación nacional, con diferencias superiores al

[3094] Primera comunicación escrita de China, párrafo 438.

[3095] Primera comunicación escrita de China, párrafo 439.

[3096] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 517.

[3097] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 519.

[3098] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 520.

20 por ciento.[3099] Los Estados Unidos añaden que, en un mercado de productos básicos en que las decisiones de compra se toman sobre la base del precio, un volumen significativo de productos baratos llevará los precios a la baja. Las barras de refuerzo, importadas en mayor cantidad, se vendían a precios muy inferiores a los del producto de fabricación nacional. Los Estados Unidos sostienen que, como constató la USITC, para hacer frente a esta competencia la rama de producción nacional se vio obligada a reducir sus precios para no sufrir una pérdida aún mayor de participación en el mercado frente a las importaciones.[3100]

7.1314 Las Comunidades Europeas alegan que las bajas de precios de 1999 y 2000 parecen haber tenido estrecha relación con el menor costo de las materias primas. Las bajas de precios de esos dos años siguieron muy de cerca esas disminuciones de los precios de las materias primas. Sin embargo, como ya se ha señalado, en 1999 la rama de producción nacional siguió logrando un ingreso de explotación satisfactorio, mientras que en 2000 sufrió una pérdida importante. El análisis detenido de los datos del informe muestra aumentos sustanciales, tanto en los "otros costos de fabricación" como en los gastos de venta, administrativos y de carácter general.[3101] Según las Comunidades Europeas, no fue el precio relativamente bajo que se obtenía en el mercado interno de los Estados Unidos lo que provocó el daño grave sufrido por la rama de producción nacional, sino que la evolución de los costos, en particular los "otros costos de fabricación" y los gastos de venta, administrativos y de carácter general, provocó el daño grave que se invoca. Las Comunidades Europeas alegan que esos costos aumentaron cuando la producción y la utilización de la capacidad estaban en su nivel más alto en los Estados Unidos. Sin embargo, las Comunidades Europeas afirman que el informe de la USITC no menciona siquiera estos hechos, ni evalúa sus efectos en la situación de la rama de producción nacional.[3102] Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no intentó explicar la extraña circunstancia de que en 1996 la rama de producción nacional tuviera una pérdida de explotación de 72.000 dólares EE.UU., en el año en que alcanzó su mayor participación en el mercado y que se caracterizó por precios relativamente altos y un bajo nivel de importaciones. La demanda, en cambio, fue inferior en 1996 a la de cualquier otro año del período objeto de investigación. Según las Comunidades Europeas, es evidente que las pérdidas no pudieron ser causadas por el aumento de las importaciones. Este hecho, que resulta inmediatamente obvio, nunca fue explicado. Ello probablemente se deba a que sugiere que los problemas de la rama de producción nacional eran causados por alguna razón distinta de las importaciones.[3103]

7.1315 Los Estados Unidos alegan que el examen detallado y completo efectuado por la USITC de la evolución del costo de los insumos muestra un acentuado contraste con la argumentación superficial e incoherente que presentan las Comunidades Europeas en su comunicación. En un único párrafo, las Comunidades Europeas afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que la baja de precios entre 1999 y 2000 fue simplemente una consecuencia del menor costo de las materias primas. Apenas tres párrafos después, afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que los problemas financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo en 2000 se debieron a la imposibilidad de aumentar los precios en la misma medida en que aumentaban gastos como los otros costos de fabricación. Lo que las Comunidades Europeas parecen pasar por alto es que tanto

[3099] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 604.

[3100] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 605.

[3101] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 521.

[3102] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

[3103] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 514.

costo de las materias primas como los otros costos de fabricación son elementos componentes del costo de los productos vendidos. Los cambios del costo de los insumos entre 1999 y 2000 habrían determinado un aumento de los precios o bien su disminución, según la forma en que evolucionasen otras condiciones de la competencia, como la demanda. La evolución del costo de los insumos no podía, como parecen imaginar las Comunidades Europeas, determinar al mismo tiempo aumentos y disminuciones de los precios.[3104] Los Estados Unidos afirman que, en acentuado contraste con las Comunidades Europeas, la USITC aplicó un método coherente y objetivo para evaluar la evolución del costo de los insumos. Examinó debidamente todos los componentes del costo de los productos vendidos determinando que el costo de los insumos aumentó de 1999 a 2000. No se controvierte que los precios no siguieron el mismo camino.[3105] Esto plantea la pregunta de por qué, entre 1999 y 2000; la rama de producción nacional de barras de refuerzo no pudo recuperar los mayores costos de los insumos, así como los gastos de venta, administrativos y de carácter general que citan las Comunidades Europeas. Como observan las Comunidades Europeas, éste fue el período "en que la producción y la utilización de la capacidad alcanzaron su nivel máximo en los Estados Unidos"; por añadidura, la demanda se estaba acentuando. En un mercado en tales condiciones cabría prever que los precios siguieran a los costos. El motivo por el que los precios de las barras de refuerzo producidas en los Estados Unidos no siguieron a los costos en 2000 es una razón que las Comunidades Europeas pasan por alto: las importaciones.[3106]

7.1316 Frente a estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que el análisis de la USITC sobre el costo de los insumos está formulado totalmente desde el punto de vista de si provocó o no la baja de los precios. Según las Comunidades Europeas, la USITC reconoció que la disminución del costo de los productos vendidos ocurrida en 1999 no podía explicar la magnitud de la baja de precios observada ese año (aunque esas disminuciones debieron tener algún efecto). Pero el argumento de las Comunidades Europeas era que el aumento de los otros costos de fabricación y de los gastos de venta, administrativos y de carácter general (que forman parte del costo de los productos vendidos) ocurrido en 2000, el año en que los ingresos de explotación disminuyeron, por lo que se constató un presunto daño grave[3107], son una causa de daño más probable que las bajas de precios causadas por el aumento de las importaciones.[3108] En efecto, sin el aumento de los costos la rama de producción nacional de barras de refuerzo habría tenido un ingreso de explotación de 68.368.692 dólares en lugar de una pérdida de 24.669.000 dólares: un nivel apreciable si se tienen en cuenta los ingresos de explotación de 1999, de 74.412.000 dólares.[3109] El informe de la USITC no contiene ningún análisis del aumento de los costos ni de sus motivos. Las Comunidades Europeas señalan que en 2000 la rama de producción nacional aumentó la utilización de su capacidad y el volumen de sus ventas. Tales hechos

[3104] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 612.

[3105] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 613.

[3106] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 614.

[3107] Sólo hubo una disminución marginal de los ingresos de explotación en 1999, cuyo nivel superó los alcanzados en 1996 y 1997.

[3108] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 521-525.

[3109] La cifra de 68.368.692 dólares se ha calculado multiplicando los ingresos de explotación unitarios que se habrían alcanzado manteniendo constantes los otros costos de fabricación y los gastos de venta, administrativos y de carácter general en comparación con 1999 (12 dólares por unidad; véase la figura 43, Barras de refuerzo: evolución de los costos manteniendo constantes los valores de 1999, en la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 523) por el volumen de las ventas comerciales de 2000 (5.697.391 toneladas: véase informe de la USITC, volumen II, página LONG-35, cuadro LONG-29)).

no dan lugar a un aumento de los costos. La circunstancia de que no se produjera indica que hay otros factores que la USITC no estudió, pero que claramente debió haber estudiado, que eran una causa más probable de daño que el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos no trataron esta cuestión. Sostienen que, en consecuencia, el informe de la USITC no da una explicación fundamentada de sus constataciones.[3110]

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1317 China alega que la USITC no evaluó el daño causado por otros factores ni tampoco estableció claramente que esos otros factores no causaban daño, explicando por qué.[3111] China alega que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los supuestos factores de daño. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se había asegurado de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por lo tanto, China considera que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3112]

7.1318 Los Estados Unidos alegan que la USITC llevó a cabo un examen fundamentado y suficiente del daño presuntamente causado por factores distintos del aumento de las importaciones, asegurándose de que no se atribuyera a las importaciones ningún daño causado por esos otros factores. En consecuencia, el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC separó y distinguió del daño grave causado por el aumento de las importaciones todos los daños imputables a otros factores.[3113]

vi) Tubos soldados

Factores examinados por la USITC

Disminuciones de la demanda

7.1319 Corea alega que la omisión de la USITC de definir debidamente los productos similares en la categoría de los demás tubos soldados le impidió considerar adecuadamente las disminuciones de la demanda, que eran "otro factor" importante que afectaba a la rama de producción. Según Corea, las disminuciones de la demanda alcanzaron su máximo nivel en el caso de los demás tubos soldados (con exclusión de las tuberías de gran diámetro).[3114]

7.1320 Corea alega que resultan instructivas las constataciones de la USITC en la simultánea investigación antidumping sobre los tubos soldados. Como se señaló allí, los deterioros de los resultados de la rama de producción nacional al final del período objeto de investigación "se produjeron en el contexto de una declinación económica general y una disminución del consumo

[3110] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 403.

[3111] Primera comunicación escrita de China, párrafo 427.

[3112] Primera comunicación escrita de China, párrafo 430.

[3113] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 607 y 616.

[3114] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

aparente total de tuberías comunes en el país".[3115] Corea alega que, por lo tanto, la USITC llegó a la conclusión, en esa investigación, de que la rama de producción estadounidense de tubos soldados -durante el mismo período de la investigación en que se efectuó la correspondiente al artículo 201- no sufrió daño importante ni amenaza de daño importante causado por las importaciones de tubos comunes procedentes de China, y los deterioros de la rama de producción se debieron a una atenuación de la demanda.[3116] A juicio de Corea, si no existía daño "importante" causado por las importaciones, éstas no podían ser causa de un daño "grave". Teniendo en cuenta estos hechos, que sugerían firmemente que no había daño grave causado por las importaciones, la USITC debió haber identificado, distinguido y separado el daño grave derivado de la disminución de la demanda.[3117]

7.1321 Corea alega también que, a la inversa, como reconoció la USITC, la demanda de tuberías de gran diámetro estaba en aumento hacia el final del período. La USITC estuvo de acuerdo en que "la acentuación de la demanda tiende a mejorar los efectos de un volumen determinado de productos importados", pero señaló que "a pesar de la reciente intensificación de la demanda de tuberías de gran diámetro, la demanda global de productos tubulares soldados revestidos ha sido relativamente constante desde 1998, sobre la base de años completos, así como en la comparación entre períodos intermedios. En consecuencia, consideramos que el probable aumento de la demanda de tuberías de gran diámetro no elimina la amenaza de daño grave". Sin embargo, según Corea, las verdaderas tendencias quedaron disimuladas al considerar juntos los dos productos similares independientes de modo que la demanda pareciese "estable".[3118]

7.1322 Corea añade que, independientemente de los vicios del análisis que resultan de la definición incorrecta del producto similar, la USITC no separó ni distinguió los efectos de este otro factor que afectaba a los resultados de la rama de producción estadounidense, como exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3119]

7.1323 Los Estados Unidos responden que la USITC tomó nota de que varias partes habían argumentado que la rama de producción de tubos soldados no estaba amenazada de daño grave porque la demanda del sector del mercado correspondiente a las tuberías de gran diámetro se estaba intensificando, pero rechazó ese argumento. La USITC indicó que las pruebas del expediente indicaban, en efecto, un crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro en el mercado y que ese crecimiento, que se esperaba que habría de mantenerse, podría atenuar el efecto de esas importaciones para la rama de producción de tubos soldados. Pero observó también que las tuberías de gran diámetro sólo representaban entre el 20 y el 30 por ciento de la demanda del mercado correspondiente a la categoría global de los productos tubulares soldados, y que la demanda de ese mercado global había sido constante entre 1998 y el período intermedio de 2001 a pesar del crecimiento sustancial de la demanda de tuberías de gran diámetro. En consecuencia, la USITC rechazó razonablemente este factor como indicio de que la rama de producción no habría de seguir

[3115] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

[3116] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 152.

[3117] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 153.

[3118] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 154.

[3119] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

sufriendo deterioro, o de que las importaciones no seguirían acrecentando su presencia en el mercado.[3120]

7.1324 Los Estados Unidos agregan que la USITC evidentemente no dejó de analizar esta cuestión y la consideró adecuadamente en su debido contexto jurídico, es decir, el de la forma en que las tendencias de la demanda afectaban a la competencia en el mercado de los tubos soldados, que es el producto similar pertinente en estas actuaciones. Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea está simplemente descaminado porque sugiere que la USITC debió haber asignado mayor importancia a las tendencias de la demanda de un segmento parcial del producto similar, el de las tuberías de gran diámetro, que a las tendencias de la demanda del producto similar, consistente en la totalidad de determinados tubos soldados. Por esta razón, el argumento de Corea debe rechazarse.[3121]

7.1325 Corea replica que los Estados Unidos han aducido que la demanda del mercado general de tubos soldados se había mantenido constante a pesar del sostenido crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro. Corea dice que precisamente en esto consiste el argumento de los reclamantes. El único motivo que permitió que el crecimiento general de la demanda de los demás productos soldados, entre 1998 y el período intermedio de 2001, pudiera mantenerse constante fue el importante crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro, que estabilizó la demanda decreciente de otros productos tubulares soldados. De este modo, la USITC no tuvo en cuenta ni distinguió los cambios de la demanda que afectaron a los resultados de los productores de los demás tubos soldados.[3122]

Exceso de capacidad de la rama de producción nacional

7.1326 China y Suiza observan que la USITC indicó en su informe que el aumento de la capacidad de producción nacional no contribuía sino en forma secundaria a la situación de la rama de producción; sin embargo, no explicó la naturaleza ni el alcance de esa contribución.[3123] Las Comunidades Europeas alegan que las declaraciones de la USITC ponen de manifiesto que consideró que el aumento de la capacidad de producción tuvo algún efecto en la situación de la rama de producción nacional.[3124]

7.1327 China, las Comunidades Europeas y Suiza alegan que el aumento de la capacidad de producción no fue examinado con suficiente detenimiento ni se le asignó suficiente importancia. El aumento de la capacidad de producción nacional durante el período objeto de investigación fue de 1,5 millones de toneladas, y el aumento del consumo fue de 1,2 millones de toneladas. La USITC afirma que la capacidad de producción nacional no aumentó mucho más que el consumo, y por lo tanto no tuvo efectos importantes en los precios. Los reclamantes aducen que esto no es exacto. Según las Comunidades Europeas, China y Suiza, un aumento tan importante de la capacidad de

[3120] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 637.

[3121] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 638.

[3122] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 192.

[3123] Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

[3124] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527.

producción tuvo que repercutir en los precios mucho más que lo que la USITC reconoce.[3125] Las Comunidades Europeas alegan que no basta comparar la capacidad de producción con el consumo entre el comienzo y el final del período. Existe una clara tendencia al aumento de la capacidad de producción, al mismo tiempo que el consumo aparente de los Estados Unidos se va atenuando. Los efectos de los aumentos del exceso de capacidad habrían sido mucho más graves en 1999 y 2000, impulsando los precios a la baja; pero no fueron objeto de un examen detenido.[3126]

7.1328 Corea agrega que el expediente demuestra que la capacidad de producción nacional excedió del consumo aparente de los Estados Unidos ya en 1996, y que el expediente demuestra que la baja utilización de la capacidad fue consecuencia directa de un aumento de la capacidad superior a las proyecciones más optimistas sobre la demanda del mercado.[3127] Corea alega que esos aumentos de la capacidad de producción y los bajos índices de utilización aumentaron los costos e intensificaron la competencia entre los productores nacionales, lo cual, a su vez, hizo bajar los precios.[3128] Corea afirma que la USITC, a pesar de una disminución tan clara del índice de utilización de la capacidad, que ya era bajo, y de sus efectos en la situación de la rama de producción, no consideró por separado los efectos del exceso de capacidad de producción y la baja utilización de esa capacidad en los resultados de la rama de producción al final del período para asegurarse de que tales efectos no se atribuyeran a las importaciones.[3129]

7.1329 Los Estados Unidos responden que la USITC no dejó de prestar claramente una atención detenida a las pruebas del expediente sobre los aumentos de la capacidad de producción, y analizó con bastante detalle si esos aumentos habían repercutido en los precios del mercado interno.[3130] Los Estados Unidos sostienen que la USITC observó correctamente que la capacidad de producción nacional había aumentado durante el período, pero también señaló que, durante el período objeto de investigación ese aumento había seguido en grado importante el crecimiento de la demanda, de modo que la mayor capacidad de producción sólo tuvo una repercusión mínima en el nivel de los precios en el mercado. Además, la USITC también constató correctamente que, aun con este aumento de la capacidad, el nivel de la producción nacional había disminuido, en realidad, durante los últimos años del período, lo que indicaba que la rama de producción no había logrado aprovechar su mayor capacidad debido al aumento de las importaciones ocurrido durante esos años.[3131] Los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, como los niveles de producción disminuyeron en 1999 y 2000, esa mayor capacidad sólo pudo tener, a lo sumo, efectos mínimos e indirectos en los precios del mercado durante esos dos años. En cambio, la presencia en el mercado de 300.000 toneladas más de mercancías importadas en 1999 y 2000 -que se vendieron sistemáticamente a menor precio que los productos nacionales- influyó sin duda en los precios de manera mucho más importante y directa

[3125] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527; Primera comunicación escrita de China, párrafo 448; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 306.

[3126] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 533.

[3127] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 158.

[3128] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 159.

[3129] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 160.

[3130] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 630-632.

[3131] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 625.

durante ese período, como constató razonablemente la USITC.[3132] Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta estos hechos, resulta claro que la USITC examinó detalladamente las pruebas del expediente y rechazó con acierto el argumento de que esta mayor capacidad de producción había tenido un impacto significativo en los precios durante los dos últimos años del período objeto de investigación.[3133]

7.1330 China replica que, con respecto a los aumentos de la capacidad de producción nacional, la USITC evaluó cualitativamente los efectos del aumento de las importaciones y de los aumentos de la capacidad en la situación de la rama de producción. Como consecuencia de este método, a juicio de China la USITC no pudo facilitar un análisis que determinara adecuadamente la naturaleza y el alcance de esos factores, y tampoco pudo establecer explícitamente que los efectos se distinguieran del aumento de las importaciones.[3134] China sostiene que la interpretación de los Estados Unidos en sus comunicaciones sobre las constataciones de los miembros de la Comisión, extensa y a menudo especulativa, no puede suplir la falta de una explicación expresa, fundamentada y adecuada de los medios por los cuales no se atribuyeron a las importaciones los efectos de "otros" factores, ni la falta, en el informe de la USITC, de una evaluación adecuada de los efectos de daño causados por otros factores.[3135]

7.1331 Respondiendo también a las explicaciones de los Estados Unidos, las Comunidades Europeas alegan que la simple constatación de que el aumento de la capacidad de producción contribuyó "en forma secundaria" no establece de manera explícita en qué forma separó y distinguió la USITC los efectos de daño causados por el aumento de la capacidad de producción asegurándose de que, junto con los efectos de daño de otros factores, no se atribuyeran al aumento de las importaciones. Además, las Comunidades Europeas reiteran que la capacidad de producción aumentó considerablemente en 1999 y 2000 mientras el consumo se mantenía estable, lo que indica que la comparación del aumento del consumo entre el momento inicial y el final del período no basta para examinar adecuadamente la relación entre los cambios de la capacidad de producción y el consumo.[3136, 3137]

7.1332 Corea observa que, en el caso de los aumentos de capacidad de producción de tubos soldados, la USITC desconoció el hecho de que la rama de producción ya tenía demasiada capacidad absoluta al comienzo del período. Según Corea, la capacidad de producción excedía de la demanda total de los Estados Unidos al comienzo del período objeto de investigación.[3138] Sin embargo, la rama de producción siguió ampliando su capacidad.[3139, 3140] Corea sostiene que los efectos de ese exceso de

[3132] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 632.

[3133] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 625.

[3134] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 248.

[3135] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 249.

[3136] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 532 y 533 y figura 44.

[3137] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 407.

[3138] Véase informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15 y cuadro TUBULAR-43, página TUBULAR-37) (Prueba documental CC-6).

[3139] Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15 (Prueba documental CC-6).

capacidad se manifestaron realmente en su forma más problemática cuando la demanda comenzó a declinar.[3141] Desde luego, semejante exceso de capacidad de producción en un mercado en declinación habría provocado un grave deterioro de la situación de la rama de producción aunque no hubiera habido productos importados en el mercado. Un factor causante de daño de tal importancia ciertamente debió haber sido separado cuidadosamente por los Estados Unidos, examinando sus efectos perjudiciales.[3142] En lugar de ello, los Estados Unidos se limitan a afirmar que la USITC evaluó adecuadamente los efectos y llegó a la conclusión de que el aumento de los niveles de capacidad de la rama de producción no fue responsable, sino en forma secundaria, de cualquier deterioro de la situación de la rama de producción.[3143] Según Corea, tal afirmación no cumple el requisito de no atribución establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La naturaleza y el alcance de los efectos causados en el mercado por la mayor capacidad de producción debieron ser separados y distinguidos de los efectos causados por las importaciones.[3144]

Resultados aberrantes de una empresa

7.1333 Las Comunidades Europeas alegan que las constataciones de la USITC sobre la situación del importante productor nacional indican que por lo menos una parte del deterioro de los resultados financieros de la empresa fueron causados por factores distintos de las importaciones.[3145] Sin embargo, la USITC no separa ni distingue los efectos de esas otras causas, y de ese modo no se asegura de no atribuir al aumento de las importaciones los efectos de estos factores. Los Estados Unidos, por lo tanto, han actuado en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3146]

7.1334 China y Suiza alegan que, en lo que respecta a "los hechos relativos a un importante productor", la USITC se limitó a explicar escuetamente cuál fue el principal factor de deterioro de la situación financiera, pero no ofrece el menor atisbo acerca de la función que tuvieron hechos no relacionados con las importaciones. Además, cuando la USITC llegó a la conclusión de que con la exclusión de este "importante" productor no se alteraba sustancialmente la tendencia decreciente de la rentabilidad de la rama de producción, no especificó qué grado habría alcanzado, sin embargo, esa alteración.[3147]

7.1335 También Corea alega que la USITC no separó y examinó adecuadamente los efectos que tuvieron en la rama de producción de los Estados Unidos los resultados obtenidos por un productor de muy baja rentabilidad cuya declinación fue causada por problemas ampliamente documentados que

---

[3140] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 186.

[3141] Informe de la USITC, volumen I, página 148 (Prueba documental CC-6).

[3142] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 187.

[3143] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 631.

[3144] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 188.

[3145] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527.

[3146] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 528.

[3147] Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

son totalmente ajenos a la importación de otros productos tubulares soldados.[3148] Según Corea, la USITC desconoció por completo las pruebas del expediente que demostraban que la declinación sufrida por esa empresa no fue causada por las importaciones. Además, la conclusión de la USITC de que los resultados de esa empresa fueron causados por la baja de los valores unitarios (supuestamente causada, a su vez, por el aumento de las importaciones) no es más digna de crédito, ya que la propia USITC reconoce que actuó "cuidando de no atribuir excesivo peso al valor unitario medio, que sufre la influencia de cuestiones relativas a la combinación de productos".[3149]

7.1336 Los Estados Unidos responden que, aunque los detalles acerca de los problemas del productor y sus resultados de explotación son confidenciales, la USITC examinó claramente las pruebas del expediente relativas a esas cuestiones y analizó en detalle la naturaleza y el alcance de los resultados de ese productor.[3150] Tomó nota específicamente de los argumentos presentados sobre la cuestión por los productores extranjeros y rechazó sus afirmaciones de que los resultados de explotación de la rama de producción se habían alterado por los problemas, no relacionados con las importaciones, de este productor.[3151] La USITC llegó a la conclusión de que determinados costos de la empresa parecían haber aumentado, pero el motivo principal del deterioro de los resultados financieros de la rama de producción era "la importante baja de los valores unitarios en las ventas de la empresa a partir de 1999", debida al aumento sustancial de las importaciones.[3152] Por otra parte, la USITC señaló que la exclusión de la empresa de los datos referentes a la rama de producción no alteraba sustancialmente las tendencias de deterioro que en esos años presentaba la situación de la rama de producción.[3153] Al realizar este análisis, la USITC distinguió adecuadamente los efectos imputables a las operaciones de este productor de los efectos de las importaciones, y constató que los problemas de la rama de producción eran, auténtica y sustancialmente, consecuencia del aumento de las importaciones.[3154] Según los Estados Unidos, las afirmaciones de los reclamantes en el sentido de que la USITC no realizó tal análisis carecen de fundamento.[3155, 3156]

[3148] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 161.

[3149] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 162.

[3150] Informe de la USITC, página 165.

[3151] Informe de la USITC, página 165.

[3152] Informe de la USITC, página 165.

[3153] Informe de la USITC, página 165.

[3154] A este respecto, los Estados Unidos señalan que el argumento de los reclamantes es, en lo esencial, una afirmación de que la USITC debió llevar a cabo su evaluación de la relación causal exclusivamente respecto de una parte de la rama de producción de tubos soldados. Sin embargo, como consta a los reclamantes, la USITC está obligada por el Acuerdo sobre Salvaguardias a evaluar si las importaciones causan o no un daño grave a la rama de producción en su conjunto, y no a segmentos parciales de ella. En consecuencia, aunque este productor se hubiera visto afectado en alguna medida por factores distintos de las importaciones, la USITC habría debido incluirle de todos modos en la rama de producción y evaluar si ésta, en su conjunto, sufría o no un daño causado por las importaciones.

[3155] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 162; Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

[3156] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 635.

7.1337 Corea observa que una vez más los Estados Unidos, se limitan a afirmar que la USITC efectivamente evaluó el grado en que las dificultades sufridas por uno de los productores nacionales causaba deterioro de los resultados de la rama de producción. Los Estados Unidos llegan a esa conclusión mediante la simple afirmación de que la USITC observó que la exclusión de la empresa de los datos referentes a la rama de producción no alteraba sustancialmente las tendencias de deterioro de la situación de la rama de producción en esos años.[3157] Esta afirmación confirma que la USITC constató que la empresa de que se trata efectivamente alteraba las tendencias de deterioro de la situación de la rama de producción. Sin embargo, la USITC no analizó cómo y en qué medida ocurría tal cosa. Sin ese análisis no es posible demostrar que la USITC haya distinguido debidamente los efectos imputables a las operaciones de este productor de los efectos de las importaciones.[3158]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1338 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de ciertos productos tubulares, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3159]

7.1339 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.[3160]

7.1340 A este respecto, las Comunidades Europeas alegan que un análisis adecuado de las importaciones procedentes del Canadá y México habría sido importante porque las importaciones procedentes de esos dos países representaban, tomando como ejemplo el año 2000, el 45,9 por ciento del total de las importaciones. Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que el análisis de la USITC no es claro, porque dos de sus miembros llegaron a la conclusión de que las importaciones

[3157] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 635.

[3158] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 189.

[3159] Primera comunicación escrita de China, párrafo 450; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 250.

[3160] Primera comunicación escrita de China, párrafo 454.

procedentes del Canadá y México "contribuyen en grado importante" a la amenaza de daño grave; otros dos llegaron a la conclusión de que esas importaciones "no contribuyen en grado importante" a la amenaza; un miembro de la Comisión constató la existencia de daño grave respecto de los productos soldados (es decir, los artículos tubulares para campos petrolíferos y los demás productos tubulares soldados) y que las importaciones procedentes del Canadá "contribuyen en grado importante"; mientras que el sexto miembro de la Comisión clasificó los productos en la misma forma y constató la existencia de daño grave, pero que las importaciones procedentes del Canadá "no contribuyen en grado importante". Como esto se consideró una votación empatada, el Presidente decidió que las importaciones procedentes del Canadá no contribuyen en grado importante a la existencia ni a la amenaza de daño grave.[3161] Las Comunidades Europeas alegan que, sin embargo, el solo hecho de que se considerara que las importaciones procedentes del Canadá y México globalmente "no contribuyen en grado importante" no significa que no tuvieran efectos en la rama de producción nacional y que no deben incorporarse en el análisis sobre la relación de causalidad que también debe formar parte de la determinación sobre la amenaza de daño. Para constatar que las importaciones procedentes del TLCAN "no contribuyen en grado importante", la USITC debía constatar que el índice de crecimiento de esas importaciones era apreciablemente inferior al de las demás. Por lo tanto, una simple constatación de que, conforme a la legislación de los Estados Unidos, las importaciones procedentes del TLCAN no contribuyen en grado importante no significa que no tengan efectos en la rama de producción nacional. Es evidente que unas importaciones de la magnitud de que aquí se trata afectan a la rama de producción nacional.[3162]

7.1341 Las Comunidades Europeas alegan que la autoridad competente está obligada a evaluar los efectos de esas importaciones excluidas en la rama de producción nacional, separar y distinguir esos efectos y asegurarse de que no se atribuyan al aumento de las importaciones de otras fuentes. Por consiguiente, China y las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Difícilmente cabe concebir que un 45,9 por ciento de las importaciones (también sobre la base del año 2000) que, en el caso de las procedentes de México, se vendieron sistemáticamente a precio inferior al de los productos nacionales, pudiera no tener efectos en la rama de producción nacional.[3163] Las Comunidades Europeas añaden que un caso en que las importaciones procedentes del TLCAN representan el 45,9 por ciento del total de las importaciones ofrece un ejemplo excelente de la necesidad de un análisis a los efectos de la no atribución respecto de las importaciones excluidas.[3164]

7.1342 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1343 Según las Comunidades Europeas, existen otros diversos factores, algunos de los cuales han sido desconocidos, que tenían efectos en la rama de producción nacional. Además, como esos factores no fueron analizados debidamente, la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones.[3165] En particular, las Comunidades Europeas alegan que hubo un

[3161] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 529.

[3162] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 410.

[3163] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 530; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 454.

[3164] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 410.

[3165] Primera comunicación escrita, párrafo 531.

notable aumento de los "otros costos de fabricación" y los gastos de venta, administrativos y de carácter general en 1999 y 2000, y de las materias primas en 2000, que también tienen que haber tenido efectos en la rama de producción nacional, pero no fueron explicados.[3166]

7.1344 Los Estados Unidos responden que el argumento de las Comunidades Europeas no es convincente. Es cierto que la rama de producción efectivamente experimentó, como afirman las Comunidades Europeas, cierto aumento de sus otros costos de fabricación y de los gastos unitarios de venta, administrativos y de carácter general entre los tres primeros años del período objeto de investigación y los dos últimos. Pero esos aumentos de costos, como puede observarse en el informe de la USITC, fueron compensados con creces por la disminución del costo unitario de las materias primas de la rama de producción y el valor unitario de sus costos directos de mano de obra registrados en el mismo período. Como consecuencia de ello, el costo unitario de los productos vendidos tuvo una sustancial disminución entre los tres primeros años del período objeto de investigación y los dos últimos, cayendo de un nivel situado entre 537 y 545 dólares EE.UU. por tonelada en el período trienal de 1996 a 1998 a un nivel situado entre 502 y 515 dólares por tonelada en 1999 y 2000. Por lo tanto, aun con los aumentos de sus otros costos de fabricación y sus gastos de venta, administrativos y de carácter general, el costo total de los productos vendidos disminuyó durante los dos años en que las importaciones irrumpieron en el mercado en mayor medida. Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta este hecho, resulta claro por qué la USITC asignó escasa importancia a los cambios de los otros costos de fabricación de la rama de producción y a sus gastos de venta, administrativos y de carácter general al evaluar si las importaciones habían causado o no la merma de los niveles de rentabilidad de la rama de producción en la última parte del período objeto de investigación.[3167]

7.1345 Las Comunidades Europeas replican[3168] que, en realidad, el costo unitario de los productos vendidos, respecto de cada uno de los artículos, no concuerda con la suma que la USITC adoptó como costo total de los productos vendidos. Lo ilustra el cuadro que sigue.

Cuadro 17. Productos tubulares soldados: Datos del año 2000 sobre el costo de los productos vendidos[3169]

	Cifras indicadas en el informe de la USITC	Cifras coherentes con los valores unitarios informados
Materias primas	340	340
Costo directo de mano de obra	51	51
Otros costos de fabricación	106	106
Costo total de los productos vendidos	515	**497**
Beneficio bruto unitario	76	**94**
Gastos de venta, administrativos y de carácter general	51	51
Ingresos de explotación (por unidad)	25	**43**
Ingresos de explotación (total)	118.464.000	**202.183.893**

[3166] Primera comunicación escrita, párrafo 534.

[3167] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 626.

[3168] Segunda comunicación escrita de la Comunidades Europeas, párrafo 408.

[3169] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 408; informe de la USITC, volumen II, sección "Productos Tubulares", página 22, cuadro 18. Las cifras en negrita indican diferencias con los datos que figuran realmente en el informe de la USITC.

7.1346 Las Comunidades Europeas sostienen que, de este modo, el costo de los productos vendidos que resulta de una suma correcta es de 497 dólares EE.UU. por unidad, y no de 515 dólares. Esto significa que el beneficio bruto es de 94 dólares por unidad, y no de 76 dólares, y que los ingresos de explotación alcanzan a 43 dólares por unidad, y no a 25 dólares, como indica el informe de la USITC. Aplicando esto al volumen de las ventas comerciales, los ingresos de explotación casi se duplican, e indican una disminución de poca importancia respecto del nivel de 1999, de 246.626.000 dólares, y no la caída bastante considerable que muestran los datos utilizados en el informe de la USITC (si se rectifica el informe de la USITC, los ingresos de explotación unitarios de 1999 fueron de 49 dólares frente a 43 dólares en 2000). Por lo tanto, el informe de la USITC no ha indicado alguna evolución de los costos que pudiera tener una influencia importante en cualquier análisis de la relación de causalidad, o bien sus datos sobre los ingresos de explotación son totalmente inexactos, lo que significa que las constataciones basadas en los ingresos de explotación no constituyen una explicación fundamentada y suficiente corroborada por los hechos. La determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave queda en tela de juicio si las utilidades del año 2000 sólo tuvieron una pequeña disminución y no la importante caída que la USITC les atribuye.[3170]

Pertinencia del análisis sobre el producto similar respecto de los tubos soldados

7.1347 Corea alega que, en el caso de los tubos soldados, la USITC no examinó debidamente los efectos de las tendencias de la demanda, porque se limitó a "sumar" los aumentos de las tuberías de gran diámetro y las disminuciones de todos los demás tipos de tubos soldados para llegar a la conclusión de que los aumentos no compensaban las disminuciones, ya que las tuberías de gran diámetro era una pequeña parte de la categoría general de los demás tubos soldados. Esto llevó a conclusiones inexactas sobre la relación de causalidad. Si se hubiera examinado el producto similar consistente en las tuberías de gran diámetro, la disminución de las importaciones en un mercado en expansión podría haber llevado a una conclusión diferente sobre la relación de causalidad.[3171]

7.1348 Para un resumen de la posición de los Estados Unidos sobre esta cuestión, véase el párrafo 7.1324, *supra*.

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1349 Suiza sostiene que si la autoridad investigadora considera que un factor invocado no causa amenaza de daño, está igualmente obligada a establecer en forma explícita, clara e inequívoca que ese factor no causa esa amenaza y explicar por qué. La explicación debe ser directa. Procediendo de otro modo no se aseguraría que los factores invocados se han examinado con suficiente detenimiento para establecer que no contribuyen a la amenaza de daño. Debido a ello, no habría garantías de que no se atribuye indebidamente al aumento de las importaciones una amenaza de daño causada por otros factores.[3172]

7.1350 Suiza alega que, como la USITC no evaluó debidamente los efectos de daño causados por los dos factores que amenazaban causar daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, resulta imposible determinar si la USITC separó debidamente los efectos de daño de esos factores de

[3170] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 409.

[3171] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3172] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 305.

los causados por el aumento de las importaciones.[3173] China y Suiza alegan que, como consecuencia, la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores de daño invocados. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por lo tanto, China y Suiza consideran que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3174]

7.1351 Los Estados Unidos alegan que la USITC llevó a cabo un análisis completo y objetivo del expediente. Estableció la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las tendencias de volumen y participación en el mercado de las importaciones de ciertos productos tubulares soldados y el importante deterioro de la situación de la rama de producción de tubos soldados durante los últimos años del período objeto de investigación y la inminencia del daño grave causado por esas importaciones. Además, evaluó meticulosamente la naturaleza y el alcance de los efectos de otros factores y se aseguró de no atribuir sus efectos a las importaciones.[3175] Los Estados Unidos también alegan que una explicación "fundamentada y adecuada" de los efectos de daño causados por las importaciones y por otros factores debe tener en cuenta debidamente la forma en que la interacción de los diversos factores (tanto las importaciones como los demás factores) han causado daño a una rama de producción. Los Estados Unidos consideran que el análisis de la USITC sobre los efectos de daño de las importaciones y los demás factores identificaron la naturaleza del daño imputable a todos los factores distintos de las importaciones y, por lo tanto, aseguraron adecuadamente que no se atribuyera a éstas el daño causado por otros factores.[3176]

vii) ABJH

Factores examinados por la USITC

Aumento de la capacidad de producción

7.1352 China alega que la USITC reconoció que el aumento de la capacidad de producción ejerció cierta presión en los precios.[3177]

7.1353 Los Estados Unidos responden que no es exacto afirmar que la USITC reconoció que la capacidad de producción fuera otra fuente de daño para la rama de producción nacional. La USITC constató que el aumento de la capacidad de producción no podía ser una fuente de daño para la rama de producción nacional porque, durante el período objeto de investigación, la capacidad aumentó menos que el consumo aparente de los Estados Unidos. Además, entre 1999 y 2000, cuando las importaciones tuvieron su mayor aumento anual de volumen y participación en el mercado de todo el período investigado, y la rama de producción nacional dejó de obtener rentabilidad, la capacidad de producción de los Estados Unidos disminuyó en realidad a su nivel más bajo desde 1996. Al constatar que el aumento de la capacidad de producción no era otra causa del daño grave que había

[3173] Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 303.

[3174] Primera comunicación escrita de China, párrafo 449; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 304 y 307.

[3175] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 639.

[3176] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3177] Primera comunicación escrita de China, párrafo 459.

observado, la USITC cumplió su obligación de no atribución conforme al párrafo 2 b) del artículo 4.[3178]

7.1354 China replica que, según entiende, la formulación de la USITC fue que "no se espera que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno", porque la capacidad de producción aumentaba a menor ritmo que el consumo aparente. Sin embargo, según China, la presión se manifiesta aunque no sea importante. China alega que el aumento de la capacidad de producción debe considerarse otra fuente de daño y debe ser objeto de un análisis sobre la relación de causalidad y a los efectos de la no atribución.[3179] En vista de lo anterior, alega que los argumentos de los Estados Unidos no son válidos. Los aumentos de capacidad de producción debían tratarse como otra fuente de daño, y debió haberse explicado en forma clara e inequívoca la no atribución de este factor.[3180]

Consolidación de los compradores

7.1355 China alega que las observaciones de la USITC permiten llegar a la conclusión de que la consolidación los compradores ejerció presión en los precios del mercado interno.[3181]

7.1356 Los Estados Unidos responden que China interpreta equivocadamente el análisis de la USITC sobre la consolidación de los compradores. La USITC reconoció que ese hecho puede haber tenido algún efecto en los precios que podía cobrar la rama de producción nacional de ABJH porque los compradores, al ser menos numerosos, tendrían un poder de negociación relativamente mayor frente a los productores. Sin embargo, no había fundamentos para llegar a la conclusión de que la consolidación de los compradores reduciría la demanda de ABJH; por el contrario, el consumo aparente del producto en los Estados Unidos se mantuvo en general estable durante la última parte del período objeto de investigación. Además, muchos de los indicadores de la existencia de daño grave señalados por la USITC no se basaban en los precios. Entre ellos figuraban la menor participación en el mercado, la disminución de los envíos y los volúmenes de ventas y la declinación del empleo. Al explicar que el daño grave que observaba en la rama de producción de ABJH era de distinta naturaleza y alcance más amplio que los efectos relativamente limitados en los precios que podían atribuirse a la consolidación de los compradores, la USITC cumplió su obligación de no atribuir a la consolidación de los compradores el daño grave causado por el aumento de las importaciones.[3182]

7.1357 China replica que la USITC manifestó que la consolidación de los compradores imponía cierta presión en los precios del mercado interno.[3183] En vista de lo anterior, China alega que los argumentos de los Estados Unidos son ineficaces. La consolidación de los compradores debió

[3178] Primera comunicación escrita de Estados Unidos, párrafos 656 y 657.

[3179] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 256.

[3180] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 258.

[3181] Primera comunicación escrita de China, párrafo 460.

[3182] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 658.

[3183] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 257.

haberse tratado como otra fuente de daño, y la no atribución de este factor debió haberse explicado en forma clara e inequívoca.[3184]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1358 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de ABJH, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3185]

7.1359 Las Comunidades Europeas alegan que, aunque la posición de la USITC respecto de las otras causas mencionadas en la investigación nacional no está clara, sus constataciones respecto del Canadá y México son inequívocas: las importaciones procedentes de ambos países causaron daño grave. Las Comunidades Europeas afirman que las importaciones procedentes de México y el Canadá no fueron analizadas por la USITC como otras causas de daño. Tampoco se hizo tal cosa en el Segundo Informe Complementario. La USITC, por lo tanto, no separó ni distinguió los efectos de las importaciones procedentes del TLCAN y no se cercioró de que esos efectos no se atribuyeran al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que esto resulta tanto más grave por la importancia que tienen las exportaciones de esos países al mercado de los Estados Unidos. Como consecuencia, se alega que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3186]

7.1360 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1361 Las Comunidades Europeas alegan que los datos reunidos por la USITC distan mucho de ser concluyentes como prueba de que hubo algún daño grave causado por importaciones de bajo precio. En efecto, aunque las importaciones pueden haber aumentado globalmente, ese aumento parece haber tenido escaso efecto en los precios. En cambio, el costo de los productos vendidos aumentó significativamente, como también los gastos de venta, administrativos y de carácter general.[3187] Las Comunidades Europeas afirman que sólo hubo un aumento sustancial de las importaciones entre 1999 y 2000. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, la caída de la rentabilidad de la rama de

[3184] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 258.

[3185] Primera comunicación escrita de China, párrafo 466; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 259.

[3186] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 539.

[3187] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 548.

producción nacional se produjo entre 1997 y 1998 y, por lo tanto, no puede explicarse por ningún aumento súbito y reciente de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que el cambio de la rentabilidad parecería más estrechamente vinculado con cambios de los costos. Sin embargo, a pesar de que la evolución de los costos podía comprobarse fácilmente sobre la base de un simple examen de los datos obtenidos, la USITC no analizó esa cuestión.[3188]

7.1362 Los Estados Unidos afirman que la USITC explicó que la menor producción y el menor volumen de los envíos del período objeto de investigación contribuyeron al aumento de los costos unitarios.[3189] En particular, los aumentos que se produjeron después de 1997 en los niveles unitarios de los otros costos de fabricación y los gastos de venta, administrativos y de carácter general, todos los cuales destacan las Comunidades Europeas, pueden atribuirse a que la rama de producción debió distribuir sus costos entre ventas de menor volumen.[3190]

7.1363 Las Comunidades Europeas replican que la alegación de los Estados Unidos según la cual la USITC efectivamente analizó esos costos porque declaró que los costos unitarios aumentaron mientras disminuían las ventas no encuentra respaldo en el informe de la USITC, que muestra aumentos de los costos de las materias primas y de otros costos de fabricación entre 1997 y 1998. Según las Comunidades Europeas, las ventas comerciales de 1998 fueron de volumen similar a las de 1996, pero de mayor valor, a pesar de lo cual la comparación de costos entre 1996 y 1998 presenta un aumento sustancial, cuyos motivos nunca se explicaron en el informe de la USITC.[3191] En consecuencia, los aumentos de volumen no pueden explicar los mayores costos unitarios. Por más esfuerzo que hagan los Estados Unidos, la USITC no facilitó, pues, una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones sobre el aumento de los costos, y de ese modo no aseguró debidamente la no atribución.[3192]

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1364 Las Comunidades Europeas observan que la USITC utilizó los datos que había obtenido sobre las ventas del Producto 22, que es: "Accesorios de acero al carbono para la soldadura a tope de tuberías, con diámetro nominal de seis pulgadas, ángulo de 90 grados, gran radio, peso normal, conforme a la especificación ASTM A-234, categoría WPB o equivalente ...". La USITC explicó, sin embargo, que respecto de los productos determinados sobre los cuales había solicitado datos en la sección de los productos tubulares, de la que formaba parte el Producto 22, el alcance de los datos sobre los precios tendía a ser muy bajo (generalmente inferior al 5 por ciento) debido a la gran heterogeneidad de los productos tubulares de las cinco categorías. Las Comunidades Europeas alegan que, como la USITC constató que los productos importados "por lo general" tenían mayor precio que los nacionales, a pesar de que los primeros figuraban siempre con precio superior, se vio obligada a recurrir a otros datos para indicar que el precio de los productos importados era inferior al de los nacionales, lo cual, tratándose de un grupo de productos básicos, tiene que constituir el factor determinante.[3193] Las Comunidades Europeas alegan que los datos referentes al Producto 22, teniendo

[3188] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 550.

[3189] Informe de la USITC, página 176.

[3190] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 654.

[3191] Informe de la USITC, volumen II, sección "Productos Tubulares", página 24, cuadro 20.

[3192] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 412.

[3193] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 545.

en cuenta los valores, demuestran que ese producto no es representativo. Las Comunidades Europeas alegan que sobre la base de un producto que representa el 1,2 por ciento de las ventas comerciales de productos nacionales de toda la categoría de productos no es posible considerar que la conclusión sea fundamentada y suficiente.[3194]

7.1365 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas, al sugerir que los funcionarios de la USITC optaron por reunir datos sobre productos de muy bajo volumen, desconocen y tergiversan los datos del informe de la USITC. Los funcionarios de la USITC no procuraron reunir datos sobre precios referentes a un producto de la categoría "ABJH" de los que consideraban que abarcarían una pequeña parte del total, como dan a entender las Comunidades Europeas. Por el contrario, los funcionarios manifestaron que no había un único producto de la categoría "ABJH" sobre el cual hubieran podido obtener datos muy completos. En realidad, ni siquiera había una combinación de productos que hubiera podido tener el alcance que las Comunidades Europeas sostienen que era necesario. En una parte del informe que las Comunidades Europeas parecen haber pasado por alto, los funcionarios de la USITC explicaron que "es difícil encontrar datos sobre los precios de los productos que representen un volumen alto en un mercado tan heterogéneo como el de los productos de acero tubulares". El informe, leído en su contexto, indicaba que el producto de la categoría "ABJH" respecto del cual la USITC obtuvo datos en materia de precios era un producto "de alto volumen" dentro de ese grupo de productos.[3195] A este respecto, los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación ha observado que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere concretamente al alcance con que la autoridad investigadora debe reunir datos. En particular, ninguna norma del Acuerdo obliga a la autoridad a reunir ninguna cantidad determinada de datos, ni cantidad alguna de ellos, referentes a los precios. La USITC procuró el objetivo de llevar a cabo una investigación completa y actuó con objetividad, reuniendo datos sobre los precios acerca de determinado producto de la categoría "ABJH" que daría información sobre un alto volumen de las ventas en relación con otros productos sobre los cuales podían obtenerse datos. Tal procedimiento de ningún modo infringe las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.[3196]

7.1366 Las Comunidades Europeas replican que, teniendo en cuenta la importancia del examen de los precios y la falta de otros datos al respecto que indicaran ventas a precio inferior, los precios de un producto determinado son evidentemente una parte importante de la constatación de la USITC. Los Estados Unidos se defienden aduciendo que los funcionarios de la USITC no procuraron deliberadamente un producto de bajo volumen para la comparación.[3197] Las Comunidades Europeas no tienen ningún motivo para creer que los funcionarios de la USITC hayan escogido un producto deliberadamente por su falta de representatividad. Pero sí consideran que, si la USITC quería dar una explicación fundamentada y suficiente, podía pedir datos sobre varios productos determinados, para contar con varios conjuntos de datos sobre los cuales pudiera basar sus constataciones. La USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de ellas.[3198]

[3194] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 547.

[3195] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 650.

[3196] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 651.

[3197] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 650.

[3198] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 414.

7.1367 Los Estados Unidos dicen que la USITC también explicó el limitado valor probatorio de los datos sobre el valor unitario medio en que las Comunidades Europeas parecen creer que debió haberse basado la USITC. Los datos sobre el valor unitario medio pueden servir como sucedáneo útil de los datos sobre los precios en algunas ramas de producción. Pero en una rama de producción como la de los ABJH, caracterizada por una gran diversidad de productos, las variaciones del valor unitario medio corresponden a menudo a diferencias de la combinación de productos (las importaciones se concentran en artículos de gran valor, mientras que la producción nacional se concentra en los de valor inferior) y no a diferencias de precio. Por esta razón, aunque la USITC se refirió a datos sobre el valor unitario medio respecto de la rama de producción de los ABJH, declaró que cuidaba de no atribuir un peso excesivo a esos datos debido a preocupaciones referentes a la combinación de productos. La USITC tenía, pues, un fundamento objetivo, que explicó perfectamente, para apoyarse en datos sobre los precios de un producto determinado y no en datos sobre el valor unitario medio referentes a una combinación de productos.[3199]

7.1368 China alega que la USITC no evaluó los efectos de daño de otros factores, como el aumento de la capacidad de producción y la consolidación de los compradores, puesto que no se escribió una sola palabra sobre la naturaleza y el alcance del daño causado por esos dos factores. En consecuencia, según China, resulta imposible determinar si la USITC separó debidamente los efectos de daño causados por esos factores de los causados por el aumento de las importaciones. China alega, en síntesis, que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores de daño invocados. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por consiguiente, China considera que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3200]

7.1369 Los Estados Unidos aducen que la USITC llevó a cabo un examen fundamentado y adecuado del daño presuntamente causado por estos factores y se aseguró de que no se atribuyera a las importaciones ningún daño causado por ellos. En particular, constató que el aumento de la capacidad de producción no explicaba el daño grave que sufría la rama de producción nacional. Declaró que la capacidad de producción había aumentado durante el período objeto de investigación a un ritmo menor que el consumo aparente en los Estados Unidos y en consecuencia no debió imponer una presión importante en los precios del mercado interno. También reconoció que cabía esperar que la consolidación de los compradores ejerciera cierta presión en los precios del mercado interno. Constató, sin embargo, que la demanda de los ABJH se mantuvo por lo general entre la estabilidad y el crecimiento durante la última parte del período objeto de investigación. Además, la USITC no se basó exclusivamente en efectos sobre los precios al constatar que la rama de producción nacional de los ABJH sufría un daño grave, sino que también mencionó deterioros de otros indicadores no referentes a los precios, como la participación en el mercado, la producción nacional, los envíos y el empleo. La USITC declaró que la consolidación de los compradores no podía explicar los deterioros ocurridos en esos indicadores.[3201]

[3199] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 652.

[3200] Primera comunicación escrita de China, párrafo 465.

[3201] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 656.

viii) Barras de acero inoxidable

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1370 China alega que la USITC reconoció que la disminución de la demanda a fines de 2000 y en el período intermedio de 2001 causó daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. China sostiene que si las importaciones tuvieron mayores efectos que la disminución de la demanda, ello significa necesariamente que este último factor también tuvo efectos en el deterioro de la situación de la rama de producción.[3202] China alega que, con respecto a la disminución de la demanda en 2000 y en el período intermedio de 2001, lo único que explicó la USITC es que ya se habían producido cambios en la situación de la rama de producción antes de 2000. No explicó nada referente a 2000 y 2001. China alega que tal cosa es sin duda insuficiente.[3203]

7.1371 Las Comunidades Europeas dicen que la conclusión de la USITC, de que la disminución de la demanda era una causa menos importante que las importaciones, dista mucho de ser clara. De cualquier modo, alegan que la USITC no intentó distinguir el efecto de la disminución de la demanda de los efectos de las importaciones y de otros factores y, en consecuencia, no se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de tales hechos.[3204]

7.1372 Las Comunidades Europeas señalan[3205] que, con respecto a las disminuciones de la demanda, lo único que dijo la USITC es lo siguiente:

> "Si bien el expediente indica, en efecto, a fines del año 2000 y en el período intermedio de 2001, una disminución de la demanda de barras inoxidables [*sic*] y un aumento del costo de la energía, durante los años anteriores a 2000 y el período intermedio de 2001 se produjeron deterioros importantes en la producción, las ventas y los niveles de rentabilidad de la rama de producción. En particular, tanto la participación de la rama de producción en el mercado como sus volúmenes producidos, su nivel de empleo y su rentabilidad disminuyeron durante el período comprendido entre 1996 y 1999 ante el aumento de los volúmenes de importación, a pesar de que sólo se produjeron en general pequeños cambios en el volumen de las varillas de acero inoxidable consumidas en el mercado de los Estados Unidos y de que hay escasas pruebas de que el costo de la energía hubiera aumentado sustancialmente en esos períodos. Considerando estas circunstancias, resulta claro que las importaciones tuvieron mayores consecuencias en el deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que la disminución de la demanda y los aumentos del costo de la energía, sobre todo teniendo en cuenta el aumento sustancial de las cantidades importadas y su participación en el mercado durante el último año y medio del período."[3206]

[3202] Primera comunicación escrita de China, párrafo 475.

[3203] Primera comunicación escrita de China, párrafo 481.

[3204] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 556.

[3205] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 426.

[3206] Informe de la USITC, volumen I, página 221.

7.1373 Las Comunidades Europeas y China alegan que, dejando totalmente a un lado el hecho de que el único aumento de las importaciones que podía cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvo lugar en 2000, y que por lo tanto no era posible, con arreglo al Acuerdo, responsabilizar el aumento de las importaciones, ni siquiera potencialmente, del daño sufrido por la rama de producción antes del año 2000, en esta declaración de la USITC se reconoce claramente que la disminución de la demanda causó algún daño.[3207] Sin embargo, la USITC da por terminado con esto su análisis y no establece explícitamente, en forma fundamentada y suficiente, de qué modo separó y distinguió ese daño asegurando que no se lo atribuyera al aumento de las importaciones.[3208]

7.1374 Los Estados Unidos alegan que la USITC se aseguró debidamente de no atribuir a las importaciones ningún daño causado por disminuciones de la demanda ocurridas al final del período. Sostienen que la USITC reconoció que la demanda de acero inoxidable, después de registrar crecimiento entre 1996 y el final de 2000, tuvo efectivamente una disminución al final del año 2000 y en el período intermedio de 2001. Pero señaló correctamente que la rama de producción había sufrido graves deterioros en su participación en el mercado, su volumen de producción, el nivel de sus ventas, su nivel de empleo y su rentabilidad durante los años anteriores a 2000 y 2001, cuando las importaciones también habían aumentado. En efecto, constató específicamente que la incapacidad de la rama de producción para mantener sus beneficios de explotación frente a los cambios de la demanda a finales de 2000 y en 2001 fueron "consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período", y no una consecuencia de la disminución de la demanda.[3209]

7.1375 Los Estados Unidos afirman que la USITC examinó detenidamente los efectos imputables a las disminuciones de la demanda durante el período. En particular, observó acertadamente que las disminuciones de la demanda sólo se pusieron de manifiesto durante los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Pero también señaló correctamente que estas disminuciones de la demanda ocurridas al final del período de ningún modo pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción durante los tres años anteriores a ese lapso, cuando la demanda, en realidad, estaba en aumento. Además, como la demanda en realidad también se intensificó sustancialmente en el año 2000, considerada por años completos, resulta evidente que sus disminuciones no fueron causa de daño a la rama de producción tampoco ese año. Teniendo en cuenta lo anterior, la USITC llegó razonablemente a la conclusión de que los deterioros de la situación de la rama de producción ocurridos en el período intermedio de 2001 fueron causados principalmente por las importaciones, incluso teniendo en cuenta la menor demanda de ese período.[3210]

7.1376 Las Comunidades Europeas replican que la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda tuvieron efectos en la rama de producción nacional: al establecer la conclusión de que esta causa fue menos importante que el aumento de las importaciones, la USITC no separó ni distinguió los efectos de otras causas del aumento de las importaciones.[3211]

[3207] En la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 709 y 712, se habla de que el daño fue "causado principalmente" por las importaciones.

[3208] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 427; y Primera comunicación escrita de China, párrafos 492 y 498.

[3209] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 679.

[3210] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 680.

[3211] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 420.

Aumentos de la capacidad de producción

7.1377 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no examinó el efecto de los aumentos de la capacidad de producción superiores a la acentuación de la demanda en las actividades de la rama de producción nacional. Según las Comunidades Europeas, resulta evidente de inmediato que tales aumentos de la capacidad de producción tuvieron que repercutir en los resultados de la rama de producción estadounidense.[3212] En particular, alegan que se efectuaron importantes aumentos de la capacidad de producción en un período en que la demanda de barras de acero inoxidable se iba reduciendo. Según las Comunidades Europeas, la evolución de los precios reflejaba la evolución de la demanda y fue afectada evidentemente por la capacidad de producción. Sin embargo, en el informe de la USITC no se evaluaron los efectos de la evolución de la demanda junto con el aumento de la capacidad de producción, y de ese modo no se hizo ningún esfuerzo tendiente a separar y distinguir los efectos de esos factores de los causados por las importaciones.[3213] Las Comunidades Europeas agregan que la rama de producción nacional siguió ampliando su capacidad muy por encima del ritmo de la demanda interna durante el período objeto de investigación. Aunque la USITC no se ocupó de esta cuestión, las Comunidades Europeas alegan que esto tendería a indicar que el daño grave no fue causado por importaciones, sino por hechos referentes a la rama de producción nacional.[3214]

7.1378 Los Estados Unidos responden que no es exacto que la USITC haya omitido considerar que la capacidad de la rama de producción "siguió aumentando" muy por encima del ritmo de la demanda interna durante el período, y que las Comunidades Europeas tergiversan el dictamen de la USITC. No es exacto porque los aumentos de la capacidad de la rama de producción, en realidad, no excedieron del crecimiento de la demanda registrado durante el período. Más concretamente, los niveles de capacidad de la rama de producción sólo aumentaron el 5,5 por ciento entre 1996 y 2000. El consumo aparente de los Estados Unidos aumentó el 17,2 por ciento entre esos años. En realidad, debido a esta diferencia en el año 2000, la capacidad total de la rama de producción fue levemente menor que la demanda total. En consecuencia, aunque la demanda tuvo oscilaciones durante el período, el expediente no muestra que los aumentos de capacidad de la rama de producción excedieran del crecimiento de la demanda en el mercado.[3215]

7.1379 Los Estados Unidos agregan que la USITC evidentemente no dejó de analizar los aumentos de la capacidad de la rama de producción durante el período, señalando concretamente que había crecido durante él y que la utilización de la capacidad había disminuido. Además, la USITC se refirió directamente a la relación de esos aumentos de la capacidad de producción con los cambios de la demanda en el mercado y su repercusión en la situación de la rama de producción. En particular, constató que los aumentos de capacidad de la rama de producción no le habían permitido aprovechar el crecimiento del mercado durante el período. Teniendo en cuenta este análisis, no se advierte cómo es posible que las Comunidades Europeas hayan considerado que la USITC desconoció la relación entre los aumentos de la capacidad de la rama de producción y el crecimiento de la demanda. La USITC consideró claramente el crecimiento de la capacidad de la rama de producción en su

[3212] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 558.

[3213] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 559.

[3214] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 568.

[3215] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 671.

análisis y explicó razonablemente por qué no constituía un factor respecto de la baja de precios en el mercado ni del deterioro de la situación de la rama de producción.[3216]

7.1380 Las Comunidades Europeas replican refiriéndose a los esfuerzos de los Estados Unidos por rebatir sus argumentos comparando la capacidad de producción con el consumo entre el comienzo y el final del período.[3217] Sin embargo, como el análisis sobre la relación de causalidad se refiere esencialmente a una determinación de tendencias, no basta analizar la cuestión en forma tan superficial. En realidad, la coincidencia de aumentos de la capacidad de producción, disminuciones de la demanda y disminuciones de los ingresos de explotación debió haber alertado a la USITC sobre la posibilidad de que la mayor capacidad de producción, junto con la evolución de la demanda, fuera causante de la situación de la rama de producción. La USITC no examinó esta cuestión con el detalle que claramente merecía, y por no hacerlo dejó de facilitar una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboraban sus constataciones.[3218]

Aumentos del costo de la energía

7.1381 China alega que la USITC reconoció que el aumento del costo de la energía al final de 2000 y en el período intermedio de 2001 causó daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. China sostiene que si las importaciones tuvieron mayores efectos que el aumento del costo de la energía, ello significa necesariamente que este último factor también tuvo efectos en el deterioro de la situación de la rama de producción.[3219] China alega que, con respecto al aumento del costo de la energía en 2000 y en el período intermedio de 2001, lo único que explicó la USITC es que ya se habían producido cambios en la situación de la rama de producción antes de 2000. No explicó nada referente a 2000 y 2001. China alega que tal cosa es sin duda insuficiente.[3220]

7.1382 Las Comunidades Europeas dicen que la conclusión de la USITC, de que el aumento del costo de la energía era una causa menos importante que las importaciones, dista mucho de ser clara. De cualquier modo, alegan que la USITC no intentó distinguir el efecto del aumento del costo de la energía de los efectos de las importaciones y de otros factores y, en consecuencia, no se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de tales hechos.[3221]

7.1383 Las Comunidades Europeas señalan[3222] que con respecto al aumento del costo de la energía lo único que dijo la USITC es lo siguiente:

> "Si bien el expediente indica, en efecto, a fines del año 2000 y en el período intermedio de 2001, una disminución de la demanda de barras inoxidables [*sic*] y un aumento del costo de la energía, durante los años anteriores a 2000 y el período

[3216] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 672.

[3217] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 671.

[3218] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 421.

[3219] Primera comunicación escrita de China, párrafo 475.

[3220] Primera comunicación escrita de China, párrafo 481.

[3221] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 556.

[3222] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 426.

> intermedio de 2001 se produjeron deterioros importantes en la producción, las ventas y los niveles de rentabilidad de la rama de producción. En particular, tanto la participación de la rama de producción en el mercado como sus volúmenes producidos, su nivel de empleo y su rentabilidad disminuyeron durante el período comprendido entre 1996 y 1999 ante el aumento de los volúmenes de importación, a pesar de que sólo se produjeron en general pequeños cambios en el volumen de las varillas de acero inoxidable consumidas en el mercado de los Estados Unidos y de que hay escasas pruebas de que el costo de la energía hubiera aumentado sustancialmente en esos períodos. Considerando estas circunstancias, resulta claro que las importaciones tuvieron mayores consecuencias en el deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que la disminución de la demanda y el aumento del costo de la energía, sobre todo teniendo en cuenta el aumento sustancial de las cantidades importadas y su participación en el mercado durante el último año y medio del período."[3223]

7.1384 Las Comunidades Europeas alegan que, dejando totalmente a un lado el hecho de que el único aumento de las importaciones que podía cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvo lugar en 2000, y que por lo tanto no era posible, con arreglo al Acuerdo, responsabilizar el aumento de las importaciones, ni siquiera potencialmente, del daño sufrido por la rama de producción antes del año 2000, en esta declaración de la USITC se reconoce claramente que el mayor costo de la energía causó algún daño.[3224] Sin embargo, la USITC da por terminado con esto su análisis y no establece explícitamente, en forma fundamentada y suficiente, de qué modo separó y distinguió ese daño asegurando que no se lo atribuyera al aumento de las importaciones.[3225]

7.1385 Los Estados Unidos responden que la USITC examinó detenidamente los efectos de los aumentos del costo de la energía en la rama de producción durante el período objeto de investigación. En particular, señaló debidamente que los problemas referentes al costo de la energía sólo se habían puesto de manifiesto durante los tres últimos trimestres del período investigado.[3226] También señaló correctamente que esos aumentos del costo de la energía ocurridos al final del período no contribuyeron en grado significativo al deterioro de la situación de la rama de producción durante los tres años anteriores de ese período, en que no hubo indicios de cambios significativos en el costo de la energía.[3227] Al llevar a cabo un análisis que evaluó si las importaciones parecían causar daño a la rama de producción durante un período en que no hubo aumentos sustanciales del costo de la energía, la USITC logró distinguir los efectos de esos aumentos, ocurridos en los tres últimos trimestres del período investigado, de los que se produjeron en lapsos anteriores y fueron imputables a las importaciones. De este modo la USITC pudo asegurarse de no atribuir a las importaciones ningún daño causado por los costos de la energía. Además, incluso respecto del período de 2000 y del período intermedio de 2001, la USITC evaluó cualitativamente si las importaciones tenían o no un efecto más importante que los aumentos del costo de la energía en la situación de la rama de

[3223] Informe de la USITC, volumen I, página 221.

[3224] En la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 709 y 712, se habla de que el daño fue "causado principalmente" por las importaciones.

[3225] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 427; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 492.

[3226] Informe de la USITC, párrafo 221.

[3227] Informe de la USITC, párrafo 221.

producción. Con ello, y al llegar a la conclusión de que el daño sufrido por la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 también fue causado principalmente por las importaciones y no por el costo de la energía, la USITC evaluó debidamente el alcance del daño imputable a las importaciones, incluso en esos períodos.[3228] En síntesis, la USITC separó y distinguió debidamente en su análisis los efectos de los aumentos del costo de la energía de los efectos de las importaciones, a pesar de los argumentos de los reclamantes en sentido contrario.[3229]

7.1386 China replica que los Estados Unidos afirman haber evaluado cualitativamente que las importaciones tuvieron efectos más importantes que el aumento del costo de la energía. Los Estados Unidos alegan que, al proceder así, evaluaron adecuadamente el alcance del daño imputable a las importaciones.[3230] China pregunta cómo es posible que los Estados Unidos hayan definido el alcance del daño causado por las importaciones mediante la mera comparación de dos factores. Alega que las interpretaciones engañosas que se presentan en las comunicaciones de los Estados Unidos no pueden probar que se haya realizado una evaluación adecuada del alcance y la naturaleza de los factores de daño y de su no atribución a las importaciones.[3231]

7.1387 Los Estados Unidos responden que la USITC consideró si los aumentos del costo de la energía durante los últimos meses de ese período objeto de investigación fueron o no una fuente de daño para la rama de producción nacional. La USITC reconoció en su análisis que hubo un aumento del costo de la energía al final de 2000 y el período intermedio de 2001. Sin embargo, señaló correctamente que no había pruebas en el expediente de aumentos concretos del costo de la energía en el período anterior a los últimos meses de 2000 y el año 2001, y que la rama de producción había sufrido también en los años anteriores a 2000 y 2001 un grave deterioro en su participación en el mercado, el volumen de su producción, los niveles de sus ventas, su nivel de empleo y su rentabilidad como consecuencia del aumento de los volúmenes de importación. En efecto, la USITC constató específicamente que la imposibilidad de la rama de producción de mantener sus beneficios de explotación frente a los aumentos de costo de la energía a finales de 2000 y en 2001 fueron "consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período", y no una consecuencia de la disminución de la demanda.[3232]

7.1388 Los Estados Unidos también afirman que la USITC examinó detenidamente los efectos imputables a los aumentos del costo de la energía en la situación de la rama de producción durante el período investigado. En particular, la USITC observó acertadamente que las cuestiones relativas a los aumentos de costo de la energía sólo se pusieron de manifiesto durante los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Pero también señaló correctamente que estos aumentos del costo de la energía ocurridos al final del período de ningún modo pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción durante los tres años anteriores a ese lapso, cuando hubo indicio alguno de tales aumentos. Por ello, la USITC llegó razonablemente a la conclusión de que el

[3228] Conviene repetir que, como la demanda no disminuyó globalmente en 2000, es evidente que la rama de producción no sufrió daños causados por la disminución de la demanda en ese año, en términos globales.

[3229] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 711.

[3230] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 267.

[3231] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 268.

[3232] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 682.

deterioro de la situación de la rama de producción ocurrido durante 2000 y el período intermedio de 2001 fue causado sustancialmente por las importaciones, a pesar de que el costo de la energía aumentó durante los últimos meses de 2000 y en el período intermedio de 2001.[3233]

7.1389 Las Comunidades Europeas replican que la USITC reconoce que el costo de la energía tuvo efectos en la rama de producción nacional; al llegar a la conclusión de que esas causas son menos importantes que el aumento de las importaciones, la USITC no separó ni distinguió los efectos de otras causas del aumento de las importaciones.[3234]

Aumentos del precio del níquel

7.1390 Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC reconoció que los precios de las barras de acero inoxidable "siguen el precio del níquel" y que éste aumentó en 1999 y 2000. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, la USITC concluyó categóricamente que las ventas de productos importados a menor precio "hicieron bajar los precios y contuvieron su subida en grado importante", sin intentar separar los efectos de la evolución del precio del níquel sobre los precios de los productos para no atribuirlos al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas dicen que los resultados poco favorables de la rama de producción, en realidad, coinciden con las bajas del precio del níquel.[3235] Las Comunidades Europeas agregan que, teniendo presente la estrecha correlación de precios y el desmoronamiento del precio del níquel entre 1995 y 1998, parece probable que, al caer el precio del níquel forzando la baja del precio de las barras de acero inoxidable, la rama de producción nacional de los Estados Unidos haya tenido dificultades para recuperar sus costos fijos.[3236]

7.1391 Los Estados Unidos responden que el precio es un factor importante en las decisiones de compra relativas a las barras de acero inoxidable. El precio sufre la influencia directa del precio del níquel. En efecto, para prever las oscilaciones del precio del níquel los productores imponen un recargo al precio de las barras de acero inoxidable cuando los precios del níquel aumentan hasta determinado nivel. Los precios del níquel bajaron durante 1998, pero aumentaron después considerablemente en 1999 y el primer semestre de 2000. Después, hasta el período intermedio de 2001, los precios del níquel bajaron.[3237]

7.1392 Los Estados Unidos también ponen en tela de juicio la afirmación de las Comunidades Europeas de que la USITC "concluyó categóricamente" que las importaciones hicieron bajar los precios en el mercado o contuvieron su subida "sin intentar separar los efectos de la evolución del precio del níquel" en los precios del mercado interno, teniendo presente que la USITC analizó detenidamente esta cuestión en su dictamen.[3238] En su análisis, la USITC examinó la relación entre los movimientos del níquel y los del precio de las barras de acero inoxidable como parte de su dictamen, llegando a la conclusión de que los movimientos del precio del níquel no habían causado la baja de precios en el mercado. En particular, la USITC constató específicamente que los participantes

[3233] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 683.

[3234] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 420.

[3235] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 555.

[3236] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 568.

[3237] Informe de la USITC, página 209; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 663.

[3238] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 673.

en el mercado cuentan con que los precios del acero inoxidable se muevan paralelamente con los del níquel debido a la importancia de éste en la producción de las barras de acero inoxidable. Como consecuencia de ello, la USITC analizó concretamente si los movimientos de los precios unitarios netos de la rama de producción de barras de acero inoxidable y sus costos habían seguido o no el precio del níquel durante el período. Aunque la USITC constató que los precios de las barras de acero inoxidable habían seguido en cierto grado los precios del níquel durante los primeros años del período, también declaró que los ingresos netos por ventas de la rama de producción y sus precios unitarios de venta no siguieron el ritmo de los movimientos de los precios del níquel durante la segunda mitad del período investigado, lo que redujo los márgenes unitarios de rentabilidad de la rama de producción durante ese período. Además, la USITC constató que el margen cada vez más estrecho entre los costos unitarios y los precios unitarios -consecuencia de que la baja de los precios superó la disminución del costo de los productos vendidos, incluido el níquel- causó directamente declinaciones del valor neto de las ventas de la rama de producción y de los márgenes de sus ingresos de explotación durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación, a pesar de que los precios del níquel subieron.[3239] Los Estados Unidos alegan que la USITC, por lo tanto, examinó claramente esta cuestión en forma detallada y llegó correctamente a la conclusión de que los precios del níquel no habían causado la disminución de los niveles de rentabilidad de la rama de producción durante el período. El argumento de las Comunidades Europeas acerca del análisis de la USITC sobre los precios del níquel no tiene absolutamente ninguna eficacia.[3240]

7.1393 Los Estados Unidos alegan que la USITC, en su análisis sobre los efectos del costo del níquel en los precios del mercado interno, al concentrar su atención en la evolución del margen entre los costos de la rama de producción (que incluían el níquel) y el valor de sus ventas, logró claramente evaluar la medida en que la rama de producción no pudo aumentar sus precios para recuperar por completo el costo del níquel debido a la competencia de las importaciones. En consecuencia, la USITC separó y distinguió claramente, en su análisis, los efectos de las importaciones de los efectos de la evolución del costo del níquel.[3241]

Deficiencias de gestión de Al Tech/Empire y Republic

7.1394 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no explicó cuál fue su determinación respecto de los argumentos planteados acerca de las deficiencias de gestión de Al Tech/Empire y Republic. Esa información se mantuvo con carácter confidencial. Sin embargo, la USITC dio a entender que las actividades de esas empresas también fueron una fuente de daño para la rama de producción nacional, puesto que alegó que las tendencias que había determinado se habrían mantenido aunque las actividades de esas dos empresas se excluyeran de los datos analizados.[3242]

7.1395 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC examinó si los resultados desfavorables de dos empresas productoras nacionales determinadas eran o no una posible fuente de daño a la rama de producción durante el período investigado. Aunque las informaciones concretas referentes a los problemas de esos productores y sus resultados de explotación son confidenciales, el análisis de la cuestión por la USITC pone de manifiesto que examinó las pruebas del expediente

[3239] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 674.

[3240] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 675.

[3241] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 688.

[3242] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 557.

acerca de estas cuestiones y analizó detalladamente la naturaleza y el alcance de las dificultades de esos productores.[3243] A este respecto, la USITC señaló concretamente que había tenido en cuenta los argumentos planteados por productores extranjeros, rechazando sus aseveraciones de que los resultados de explotación de la rama de producción habían sido alterados por problemas de los productores que no tenían relación con las importaciones. Además, la USITC examinó si la exclusión de las dos empresas de los datos sobre la rama de producción alteraría sustancialmente la tendencia negativa de la situación de la rama de producción durante esos años, constatando que no era así. Al efectuar este análisis, la USITC separó y distinguió claramente los efectos de las importaciones en la rama de producción de los efectos de las actividades de estos productores, constatando que los problemas de la rama de producción eran auténtica y sustancialmente consecuencia del aumento de las importaciones.[3244]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1396 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3245]

7.1397 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.[3246]

7.1398 A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que la USITC llegó a la conclusión de que "las importaciones procedentes del Canadá contribuyeron en grado importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional". Sin embargo, las Comunidades Europeas dicen que esta constatación se efectuó cuando la USITC ya había establecido la conclusión de que "el aumento de las

[3243] Informe de la USITC, página 212.

[3244] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 685 y 686.

[3245] Primera comunicación escrita de China, párrafo 483.

[3246] Primera comunicación escrita de China, párrafo 486; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 263.

importaciones es una causa sustancial de daño grave", y que la USITC no intentó siquiera incorporar este elemento en su análisis de la supuesta relación de causalidad entre el daño grave y el aumento de las importaciones. En realidad, según las Comunidades Europeas, es bastante evidente que el análisis inicial de la USITC incluía las importaciones procedentes del Canadá al evaluar si el aumento de las importaciones había causado o no un daño grave. Las Comunidades Europeas alegan que no se hizo esfuerzo alguno para distinguir los efectos de las importaciones procedentes del Canadá y asegurarse de que no se los atribuyera a las importaciones de otras fuentes.[3247] Teniendo presente lo anterior, China estima que la USITC no cumplió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3248]

7.1399 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1400 China alega que la USITC, para poder asegurarse de que no se atribuía a las importaciones el daño causado por estos otros factores -la merma de la demanda y el aumento de los costos de la energía, cualquiera que fuese su magnitud- habría tenido que evaluar los efectos de daño causados por estos otros factores. Pero según China la USITC no lo hizo, puesto que no hay información alguna en ese sentido en los informes de la USITC.[3249] China dice que, en resumen, considera que los efectos de los demás factores que causaron daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente por la USITC. De este modo es imposible determinar si la USITC separó debidamente los efectos de daño causados por estos factores de los causados por el aumento de las importaciones.[3250] China agrega que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores de daño invocados. Según las Comunidades Europeas y China, tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por lo tanto, China considera que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3251]

7.1401 Los Estados Unidos dicen que la USITC llevó a cabo un análisis completo y objetivo del expediente. Evaluó cabalmente la naturaleza y el alcance de los efectos de otros factores asegurándose de no atribuir esos efectos a las importaciones.[3252]

[3247] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 560.

[3248] Primera comunicación escrita de China, párrafo 486; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 263.

[3249] Primera comunicación escrita de China, párrafo 476.

[3250] Primera comunicación escrita de China, párrafo 477.

[3251] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 569; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 482.

[3252] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 689.

ix) Alambre de acero inoxidable

Procedimiento de decisión

7.1402 China observa que es la determinación del Presidente Koplan la que adquiere pertinencia para el examen relativo al alambre de acero inoxidable, ya que es el único miembro de la Comisión que formuló su determinación acerca del producto al que el Presidente impuso una medida de salvaguardia.[3253]

7.1403 Los Estados Unidos responden, como cuestión preliminar, que China afirma equivocadamente, en su comunicación, que el Presidente sólo se basó en las constataciones del Sr. Koplan sobre la relación de causalidad respecto de los productos de alambre de acero inoxidable al decidir la imposición de una medida correctiva de salvaguardia sobre el alambre de acero inoxidable. Tres miembros de la Comisión constataron que el alambre de acero inoxidable causaba daño grave o amenazaba causarlo a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño: el Sr. Koplan, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney. El Sr. Koplan consideró que el alambre de acero inoxidable era un producto similar separado y formuló una constatación positiva de amenaza de daño respecto de ese producto; la Sra. Bragg y el Sr. Devaney consideraron que el alambre de acero inoxidable formaba parte del mismo producto similar que los cables de alambre de acero inoxidable, y formularon una determinación positiva respecto de ese producto similar.[3254]

7.1404 Los Estados Unidos añaden que, con arreglo a su legislación, el Presidente no puede decidir simplemente que considerará la constatación individual afirmativa de un miembro de la Comisión como base para imponer una medida correctiva, como aducen los reclamantes. Conforme a la norma legal estadounidense, el Presidente sólo puede imponer una medida correctiva cuando, como mínimo, la mitad de los miembros de la Comisión que se encuentran en funciones formulan una constatación afirmativa acerca de la relación de causalidad y la existencia de daño. En este caso, el Presidente sólo pudo imponer una medida correctiva sobre el alambre de acero inoxidable porque tres de los seis miembros de la Comisión habían constatado que el alambre de acero inoxidable, se considerara o no un producto similar separado, había causado o amenazaba causar un daño grave a la rama de producción. En efecto: en su anuncio oficial de imposición de esas medidas correctivas, el Presidente manifestó específicamente que consideraba que "las determinaciones de los grupos de Comisionados que votaron afirmativamente" respecto del alambre de acero inoxidable constituían la determinación de la USITC. En otras palabras, el Presidente declaró, específicamente y claramente, que se basaba en las determinaciones positivas de los miembros de la Comisión Sr. Koplan, Sra. Bragg y Sr. Devaney como fundamento de su medida correctiva sobre el alambre de acero inoxidable. Por consiguiente, la constatación del Presidente sobre la medida correctiva simplemente no indica que haya adoptado como propia la decisión del Sr. Koplan acerca del producto similar ni su constatación sobre el daño.[3255]

7.1405 Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, es inexacta desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista de los hechos la afirmación de China de que el Presidente adoptó las constataciones del Sr. Koplan acerca del daño y la relación de causalidad como único fundamento de su decisión sobre la medida correctiva. No obstante, como China y las Comunidades Europeas basan

[3253] Primera comunicación escrita de China, párrafo 534.

[3254] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 723.

[3255] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 724.

totalmente sus argumentos referentes al alambre de acero inoxidable en el análisis del Sr. Koplan sobre la relación de causalidad relativo a ese producto, los Estados Unidos también concentran su estudio en ese análisis.[3256] Sin embargo, señalan que ni China ni las Comunidades Europeas presentan argumento alguno que impugne las constataciones positivas sobre existencia de daño de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney acerca del alambre y el cable de acero inoxidable. Por consiguiente, esos reclamantes no han acreditado *prima facie* que el análisis de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney haya violado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la relación de causalidad. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial, por lo tanto, debe constatar que los análisis de esos miembros de la Comisión sobre la relación de causalidad no están en tela de juicio en estas actuaciones, y debe confirmarlos.[3257]

7.1406 China replica que, a su juicio, sólo el Sr. Koplan identificó correctamente el producto similar -alambre de acero inoxidable- como producto similar separado, a diferencia de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, que consideraron que el alambre de acero inoxidable formaba parte de una categoría de productos de "alambre y cables de acero inoxidable". Por lo tanto, según China, solamente las constataciones del Sr. Koplan podían tomarse como base válida para la imposición de una medida correctiva.[3258]

Factores examinados por la USITC

Disminución del consumo

7.1407 China alega que, aunque el Presidente Koplan menciona el grado de disminución del consumo, no existe información alguna de su opinión sobre la medida en que la disminución del consumo y el aumento del costo unitario contribuyeron a la situación general de la rama de producción. Del mismo modo, el Presidente Koplan no indicó qué parte del deterioro de los resultados de la rama de producción era imputable a la disminución de la demanda de alambre de acero inoxidable.[3259]

7.1408 Los Estados Unidos responden que el Sr. Koplan examinó detenidamente las pruebas del expediente sobre la disminución de la demanda en el período intermedio de 2001 y analizó en detalle la naturaleza y el alcance de esa disminución. A este respecto, reconoció que el consumo aparente de alambre de acero inoxidable disminuyó el 16,1 por ciento entre el período intermedio de 2000 y de 2001 y observó que la disminución se relacionaba con la declinación general de la economía de los Estados Unidos en el período intermedio de 2001. Reconoció específicamente que la menor demanda registrada en el período intermedio de 2001, junto con las importaciones, había provocado una caída de los precios del mercado en ese período y, por lo tanto, "alguna parte del deterioro observado en los resultados de la rama de producción entre los períodos intermedios puede imputarse a una evidente disminución de la demanda". Sin embargo, también constató que la menor demanda "no explica el rápido deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional" en el período intermedio de 2001, porque "la disminución de la producción y los envíos de los Estados Unidos fue más acentuada que la disminución total del consumo interno aparente". Después de observar que en el período intermedio de 2001 había "un aumento significativo de las importaciones" y "un rápido

[3256] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 725.

[3257] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 726.

[3258] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 289 y 290.

[3259] Primera comunicación escrita de China, párrafo 538.

aumento de la proporción del mercado interno abastecida por productos importados", llegó correctamente a la conclusión de que, en el período intermedio de 2001, las importaciones habían tenido mayores efectos en la declinación de los precios internos y la rentabilidad que las disminuciones de la demanda.[3260]

7.1409 Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta lo anterior, está claro que el Sr. Koplan analizó detenida y adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de las disminuciones de la demanda en el período intermedio de 2001 y distinguió los efectos de esa disminución de los efectos de las importaciones durante el período objeto de investigación. Reconoció, en particular, que alguna parte de la declinación de los precios y la rentabilidad sufrida por la rama de producción era imputable a la disminución de la demanda en el período intermedio de 2001; pero también constató que en el período intermedio de 2001 los niveles de la producción y de los envíos de la rama de producción habían disminuido a un ritmo considerablemente mayor que la demanda, lo que se debía al importante aumento de la participación de los productos importados en el mercado en ese período.[3261] Los Estados Unidos dicen que, teniendo en cuenta esas tendencias, era razonable que el Sr. Koplan llegase a la conclusión de que las importaciones habían influido más que la demanda en las bajas de precios en el período intermedio de 2001. Además, al concentrar su atención en que, en ese período, el ritmo de los cambios del nivel de la producción había sido más rápido que el de los cambios de la demanda, pudo separar y distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda de los imputables a las importaciones. En otras palabras, al examinar los diferentes índices de disminución entre el nivel de la producción y los envíos y las disminuciones de la demanda en el período intermedio de 2001, el Sr. Koplan pudo llegar a la conclusión de que la diferencia entre esas disminuciones había sido causada por el aumento sustancial del volumen de importación y el crecimiento de su participación en el mercado. Esto le permitió atribuir a las importaciones, y así lo hizo, la mayor parte de las bajas de precios de la rama de producción y de sus niveles de rentabilidad en el período intermedio de 2001. Al realizar esta evaluación cualitativa del alcance de los efectos imputables a las importaciones, logró distinguir los efectos de uno y otro factor asegurando que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de la disminución de la demanda.[3262]

Costo de los productos vendidos

7.1410 Las Comunidades Europeas alegan que el Presidente Koplan ponderó el efecto de la disminución de la demanda comparándolo con los aumentos de la importación y constató que la producción nacional había disminuido más que la demanda; pero no consideró los efectos del mayor costo de los productos vendidos en el deterioro del margen de explotación de los productores nacionales. Las Comunidades Europeas dicen que, si el Presidente Koplan hubiera examinado este factor, habría constatado que el mayor costo de los productos vendidos tuvo tales efectos que el aumento de las importaciones no causó la disminución de los márgenes de explotación registrada en este período. Al no hacerlo, el Presidente Koplan no separó ni distinguió los efectos de otros factores y no se aseguró de que esos efectos no se atribuyeran al aumento de las importaciones, actuando con ello en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3263]

[3260] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 742.

[3261] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 743.

[3262] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 744.

[3263] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 579.

7.1411 Los Estados Unidos responden alegando que el Sr. Koplan con toda evidencia no dejó de considerar "los efectos del mayor costo de los productos vendidos en el deterioro del margen de explotación de la rama de producción". En particular, estudió en detalle la naturaleza y el alcance de los efectos de los aumentos de costos en la situación de la rama de producción. Aunque los costos unitarios de ésta habían aumentado en el período intermedio de 2001, el Sr. Koplan reconoció correctamente que la rama de producción no había logrado conservar sus márgenes de rentabilidad como lo había hecho en épocas anteriores del período, manteniendo sus precios en consonancia con los cambios de los costos unitarios. También llegó razonablemente a la conclusión de que las bajas de precios en el período intermedio de 2001, que provocaron directamente una menor rentabilidad de la rama de producción, habían sido causados por cambios de las importaciones y la demanda, después de observar que las dos principales modificaciones del mercado en el período intermedio de 2001 habían sido un aumento sustancial de la participación de los productos importados en el mercado y una disminución de la demanda.[3264] Los Estados Unidos alegan que el Sr. Koplan, al estudiar en su análisis los cambios de los márgenes unitarios que se produjeron en el período intermedio de 2001, logró separar y distinguir los efectos de los mayores costos de los efectos de los cambios registrados en las importaciones y en la demanda. A este respecto, su examen de los beneficios unitarios de la rama de producción, y la relación entre los beneficios que obtenía, los costos y los precios, le permitió determinar que la merma de la rentabilidad de la rama de producción en el período intermedio de 2001 no fue causada por los mayores costos, sino por una disminución de los precios relacionada con la competencia de los productos importados durante un período de demanda decreciente. En consecuencia, está claro que el Sr. Koplan evaluó debidamente la medida de los efectos que habían tenido esos aumentos de costo en la declinación de los niveles de los ingresos de explotación de la rama de producción nacional durante el período intermedio de 2001, llegando razonablemente a la conclusión de que era más apropiado considerarlos una consecuencia de la baja de los precios que del aumento de los costos. Al proceder así, se aseguró de poder distinguir los efectos de los aumentos de costos de los efectos de las importaciones en el deterioro de la situación de la rama de producción, y de no atribuir a las importaciones los efectos de esos aumentos de costos.[3265]

7.1412 Las Comunidades Europeas replican que el dictamen del Sr. Koplan se apoyó en hechos ocurridos en el período intermedio de 2001, que le llevaron a considerar que el aumento de las importaciones creaba una amenaza de daño grave. Indicó tres factores "que contribuyeron" a la declinación de la rama de producción nacional.[3266] Los dos primeros eran las importaciones y la disminución de la demanda. En tercer lugar, "el costo unitario de los productos vendidos aumentó *** por ciento" (todos los datos financieros correspondientes al alambre de acero inoxidable son confidenciales).[3267] El Sr. Koplan observó que "la baja de los precios y el aumento de los costos provocaron una pérdida de *** puntos porcentuales en la relación entre los ingresos de explotación y las ventas entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001".[3268] Esto es todo el análisis que contiene el informe de la USITC sobre el aumento de los costos en el período intermedio de 2001. Las Comunidades Europeas sostienen que el análisis que figura en las comunicaciones de los Estados Unidos no puede suplir esta absoluta falta de una explicación fundamentada y suficiente. Como los datos financieros son confidenciales, no existe ninguna explicación fundamente y suficiente

[3264] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 738.

[3265] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 739.

[3266] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

[3267] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

[3268] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

de la forma en que los hechos corroboran las constataciones, sobre todo por no existir una versión indizada no confidencial de los datos. No hay ningún examen de la pertinencia ni la causa del aumento de los costos, ni separación y distinción, y por lo tanto no hay examen a los efectos de la no atribución.[3269]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1413 China alega que la determinación del Sr. Koplan sobre existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable se basó en datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de esos países quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, lo que debía determinarse en realidad era si el aumento total de las importaciones, excluidas las procedentes de países del TLCAN, había causado amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad exigía en este caso que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en las no procedentes de países del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México debían considerarse "otro factor". En consecuencia, con respecto al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias esta nueva determinación también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3270] China alega que no se efectúo tal nueva determinación respecto de este producto. Ello, según China, resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que la USITC reconoció que las importaciones procedentes del Canadá y México amenazaban causar daño, al declarar que "las importaciones de alambre inoxidable procedentes del Canadá [...] no contribuyeron en grado importante al daño grave" y que "las importaciones de alambre inoxidable procedentes de México [...] no contribuyeron en grado importante al daño grave". En otras palabras, las importaciones procedentes de los países del TLCAN contribuyeron a causar la amenaza de daño, aunque esa contribución no fue importante.[3271] China afirma que, puesto que la USITC no efectuó una nueva determinación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, se omitió evaluar los efectos de daño causados por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurar no se atribuyeran al aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN. Por lo tanto la USITC no cumplió las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3272]

7.1414 Las Comunidades Europeas también argumentan que la USITC, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá y México como otras causas de daño, actuó en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.[3273] Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC no facilita una explicación fundamentada y suficiente acerca de si las importaciones procedentes del TLCAN causaban daño, y de qué modo se evitó atribuir cualquier daño de esa clase a

[3269] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 433.

[3270] Primera comunicación escrita de China, párrafo 541.

[3271] Primera comunicación escrita de China, párrafo 542.

[3272] Primera comunicación escrita de China, párrafo 543; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 293.

[3273] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 579.

las importaciones no excluidas. El Presidente Koplan estableció simplemente la conclusión de que, durante el período objeto de investigación, ni México ni el Canadá figuraron entre las cinco principales países proveedores. Ni siquiera intenta analizar si esas importaciones causaron algún daño y, por lo tanto, no se aseguró de que tal daño no se atribuyera a las importaciones no excluidas.[3274]

7.1415 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1416 Las Comunidades Europeas y China observan que el Presidente Koplan, en su dictamen separado sobre el daño, declaró expresamente que habían contribuido a la amenaza de daño otros tres factores: una rápida disminución del consumo, un aumento del costo unitario de los productos vendidos, y una disminución de la demanda.[3275] Las Comunidades Europeas alegan que las conclusiones del Presidente Koplan, en las que se basó según las Comunidades Europeas la medida de salvaguardia aplicada al alambre de acero inoxidable, están contradichas directamente por el dictamen de la mayoría.[3276] Las Comunidades Europeas alegan que para dar una explicación fundamentada y suficiente de las constataciones del Presidente Koplan haría falta una refutación clara de ese dictamen. No existe ninguna, lo cual pone en tela de juicio el fundamento de la constatación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Por esta razón, según plantean las Comunidades Europeas, las medidas de salvaguardia impuestas sobre esta base son injustificadas y, en consecuencia, incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y también con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.[3277]

7.1417 Los Estados Unidos responden como cuestión preliminar que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que los seis participantes en la decisión lleguen a la misma conclusión unánime, ni que cada miembro de la Comisión refute las constataciones de los otros que han llegado a conclusiones distintas; sino que, como indicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, requiere que la determinación cumpla las obligaciones que figuran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La determinación del Sr. Koplan cumple esos requisitos. El hecho de que la Sra. Miller, el Sra. Hillman y el Sra. Okun discreparan con el Sr. Koplan ciertamente no determina que el análisis de éste no pueda ser razonable, como tampoco su discrepancia con ellos determina que el análisis que efectuaron no sea razonable.[3278]

7.1418 Los Estados Unidos sostienen, además, que el análisis de los precios efectuado por el Sr. Koplan en realidad no es incompatible con las constataciones hechas al respecto por la Sra. Miller, el Sra. Hillman y el Sra. Okun. Del mismo modo que estos tres miembros de la Comisión, el Sr. Koplan constató específicamente que los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que el alambre de acero inoxidable nacional durante el período comprendido entre 1996 y 2000, pero ello no había tenido efectos desfavorables en los precios del

[3274] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 435.

[3275] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 578.

[3276] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 580; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 535.

[3277] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 581.

[3278] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 732.

mercado interno porque "la rama de producción nacional había mantenido los precios del producto nacional [alambre] ajustado a sus costos" durante esos cinco años. Sin embargo, a diferencia de los otros miembros de la Comisión, el Sr. Koplan también estudió los datos sobre los precios correspondientes a los productos importados y nacionales en el período intermedio de 2001, observando que la baja de los precios de importación había comenzado a poner obstáculos a las posibilidades de la rama de producción nacional de mantener sus precios en consonancia con sus costos. Constató, en particular, que el aumento de los volúmenes de importación y la mayor participación en el mercado de los productos importados, junto con la disminución de la demanda, había hecho que el precio del alambre nacional disminuyera durante un período de incremento de los costos, provocando directamente la declinación de los niveles de los ingresos de explotación de la rama de producción en el período intermedio de 2001. Debido a ello, el Sr. Koplan constató razonablemente que el aumento de las importaciones y la simultánea venta de sus productos a precio inferior habían causado un deterioro sustancial en la situación de la rama de producción en los últimos meses del período investigado, lo que indicaba que las importaciones amenazaban a la rama de producción con un daño grave inminente. En otras palabras, las constataciones del Sr. Koplan sobre la competencia de precios en el mercado durante los cinco primeros años del período fueron, en realidad, compatibles con las constataciones de los otros tres miembros de la Comisión. El Sr. Koplan simplemente hizo mayor hincapié que ellos en los efectos de las importaciones en los precios durante los últimos seis meses del período, lo que representa una opción razonable teniendo en cuenta su constatación de que las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción de alambre de acero inoxidable.[3279]

7.1419 China alega que la USITC, para poder asegurarse de que no se atribuía a las importaciones el daño causado por estos otros tres factores -la rápida disminución del consumo, el aumento del costo unitario de los productos vendidos y la merma de la demanda, cualquiera que fuese su magnitud- habría tenido que evaluar los efectos de daño causados por estos otros factores. China considera que la USITC no lo hizo.[3280] Considera, en resumen, que los efectos de daño de los otros tres factores que amenazaban causarlo al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente por el Presidente Koplan. De este modo es imposible determinar si separó debidamente los efectos de daño causados por esos factores de los causados por el aumento de las importaciones.[3281] China alega que, debido a ello, la autoridad investigadora tampoco estableció explícitamente, con una explicación fundamentada y suficiente, que no se atribuía al aumento de las importaciones la amenaza de daño causada por otros factores. Por lo tanto, China considera que la determinación sobre "daño sustancial" fue incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3282]

[3279] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 733.

[3280] Primera comunicación escrita de China, párrafo 437.

[3281] Primera comunicación escrita de China, párrafo 439.

[3282] Primera comunicación escrita de China, párrafo 540.

x) Varillas de acero inoxidable

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1420 Los Estados Unidos alegan que la USITC explicó de manera fundamentada y completa la naturaleza y el alcance de los efectos de daño imputables a estas disminuciones de la demanda, distinguiéndolos de los efectos de las importaciones. Más concretamente, la USITC reconoció que la demanda de varillas de acero inoxidable, después de permanecer estable durante la mayor parte del período objeto de investigación, había experimentado una disminución al final de 2000 y en el período intermedio de 2001. Sin embargo, la USITC observó correctamente que la rama de producción había sufrido deterioros en su participación en el mercado, los volúmenes de su producción, el nivel de sus ventas, su nivel de empleo y su rentabilidad durante el período comprendido entre 1996 y 1999, cuando las importaciones también habían presentado aumentos de volumen. Además, también constató específicamente que "está claro que las importaciones tuvieron mayores efectos en el deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que las disminuciones de la demanda" porque se había producido "un aumento sustancial de los volúmenes importados y la participación de sus productos en el mercado durante el último año y medio del período" objeto de investigación.[3283]

7.1421 Los Estados Unidos afirman que la USITC sin duda examinó detenidamente la naturaleza del daño imputable a las disminuciones de la demanda registradas durante el período. En particular, observó acertadamente que las disminuciones de la demanda sólo se pusieron de manifiesto durante los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Pero también señaló correctamente que estas disminuciones de la demanda ocurridas al final del período de ningún modo pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción durante los tres años anteriores a ese lapso, cuando la demanda permanecía estable. En efecto, teniendo en cuenta que la demanda no sólo se mantuvo estable, sino que hasta tuvo un leve crecimiento en 2000 respecto de 1999 y 1998, resulta claro que las disminuciones de la demanda no tuvieron efecto alguno en la situación de la rama de producción tampoco en el año 2000. Al examinar si las importaciones habían causado daño a la rama de producción durante un período de intensificación de la demanda, la USITC logró distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda en los últimos trimestres del período investigado de los que se produjeron en lapsos anteriores y fueron imputables a las importaciones. En consecuencia, la USITC separó y distinguió adecuadamente, en su análisis, los efectos de las disminuciones de la demanda de los efectos de las importaciones.[3284]

Aumentos de la capacidad de producción

7.1422 Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC indica importante aumentos de la capacidad de producción de 1998 a 2000 y en 2001. Sin embargo, según las Comunidades Europeas no existe ningún análisis de la medida en que ese aumento de la capacidad de producción puede haber causado daño a la rama de producción nacional.[3285]

[3283] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 706 y 707.

[3284] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 708 y 709.

[3285] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 573.

7.1423 Los Estados Unidos responden que ninguna de las partes adujo ante la USITC que el aumento de la capacidad de la rama de producción hubiera sido una fuente de daño para ella durante el período objeto de investigación. No está prohibido a los Miembros plantear ante los grupos especiales cuestiones que no se plantearon antes ante la USITC durante su investigación; pero ello no quita que los argumentos de las Comunidades Europeas a este respecto, si fuesen válidos, habrían tenido suficiente importancia para que los productores europeos de varillas los hubieran planteado ante la USITC. El hecho de que no lo hicieran es un fuerte indicio de que, en realidad, los participantes europeos en el mercado de las varillas de acero inoxidable no consideraban que la capacidad de la rama de producción fuese un factor especialmente importante en el deterioro que sufrió durante el período investigado.[3286]

7.1424 Los Estados Unidos alegan, en segundo lugar, que la USITC reconoció claramente que la rama de producción había ampliado los niveles de su capacidad global durante el período, y que los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción también disminuyeron durante el período. Sin embargo, aun con ese aumento de la capacidad, el expediente también indicaba, como constató la USITC, que los niveles efectivos de producción y los envíos de la rama de producción en realidad disminuyeron en el período comprendido entre 1996 y 2000, sobre todo por el aumento del volumen de las importaciones y de su participación en el mercado mediante ventas a precio inferior durante el período objeto de investigación. En consecuencia, la USITC reconoció acertadamente que los aumentos de capacidad de la rama de producción tuvieron escasos efectos en el mercado porque su producción, sus envíos y el nivel de su participación en el mercado habrían disminuido en igual medida aunque no se hubieran acrecentado los niveles de capacidad de producción. Además, como la producción y los envíos de la rama de su producción tuvieron un considerable descenso entre 1996 y 2000 debido a la competencia de las importaciones, también resulta claro que el aumento de las importaciones tuvo efectos igualmente en los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción, como constató la USITC.[3287]

7.1425 Los Estados Unidos alegan, en síntesis, que la USITC tenía conciencia de los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional, los analizó con cierto detalle, y constató correctamente que no habían tenido efectos en el deterioro de la situación general de la rama de producción. La USITC consideró adecuadamente esos efectos y los descartó como fuente de daño grave.[3288]

7.1426 Las Comunidades Europeas replican que los aumentos de la capacidad de producción se produjeron entre 1998 y 2000 y ha quedado establecido que, mientras las importaciones sólo tuvieron un leve aumento entre 1998 y 1999, los ingresos de explotación de la rama de producción "cayeron espectacularmente a una pérdida de *** millones de dólares EE.UU. en 1999 y de *** millones de dólares en 2000".[3289] Los Estados Unidos han tratado de quitar importancia a estos hechos explicando que los niveles de producción y de los envíos disminuyeron entre 1996 y 2000.[3290] Pero una disminución de esos niveles no significa necesariamente que una rama de producción tenga pérdidas: tales hechos pueden ocurrir también cuando una rama de producción es rentable. Sufre pérdidas cuando el valor de lo que vende no cubre sus costos. El aumento de la capacidad de producción,

[3286] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 717.

[3287] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 718.

[3288] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 719.

[3289] Informe de la USITC, volumen I, páginas 215 y 216.

[3290] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 718.

sobre todo con una demanda estable[3291], no hace más que provocar un aumento de los costos y debe ser un factor de las pérdidas "espectaculares" de 1999. Sin embargo, la USITC no da una explicación fundamentada y suficiente de los efectos de esos aumentos de la capacidad en los resultados de la rama de producción, y es imposible comprender cabalmente las tendencias que existían sin contar con datos ni con un resumen indizado de ellos.[3292]

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1427 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).[3293] Las Comunidades Europeas añaden que la USITC, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá y México como otras causas de daño, actuó también en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.[3294] Las Comunidades Europeas observan a este respecto que la USITC llegó a la conclusión, respecto del Canadá y México, de que las importaciones procedentes del TLCAN "no contribuyen en grado importante" al daño grave. Según las Comunidades Europeas, esto no indica que tales importaciones no tuvieran efecto alguno: la USITC no separó y distinguió este efecto asegurando que no se lo atribuyera a las importaciones no excluidas.[3295]

7.1428 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1429 China alega que la USITC, para poder asegurarse de que no se atribuía a las importaciones el daño causado por estos otros factores -la merma de la demanda y el aumento de los costos de la energía, cualquiera que fuese su magnitud- habría tenido que evaluar los efectos de daño causados por esos otros factores. Pero no lo hizo, puesto que no hay información alguna en ese sentido en los informes de la USITC.[3296] China dice que, en resumen, considera que los efectos de daño de los

[3291] Informe de la USITC, volumen I, página 217.

[3292] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 428.

[3293] Primera comunicación escrita de China, párrafo 500.

[3294] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 572.

[3295] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 431.

[3296] Primera comunicación escrita de China, párrafo 493.

demás factores que lo causaron al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente por la USITC. De este modo es imposible determinar si la USITC separó debidamente los efectos de daño causados por estos factores de los causados por el aumento de las importaciones.[3297] China alega que, en resumen, la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores de daño invocados. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por lo tanto, China considera que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3298]

7.1430 Las Comunidades Europeas añaden que es prácticamente imposible verificar si la determinación de la USITC acerca de las varillas de acero inoxidable es o no justificada, ya que todos los datos, salvo los referentes al valor absoluto de las importaciones, se han mantenido confidenciales.[3299]

7.1431 Los Estados Unidos responden que la USITC trató como confidenciales y, por lo tanto, no los divulgó, la mayor parte de los datos comerciales, financieros y sobre el empleo relativos a la rama de producción de varillas de acero inoxidable. La USITC expurgó esos datos de su dictamen porque la rama de producción de varillas de acero inoxidable está dominada por el único gran productor nacional de ese producto, Carpenter/Talley; y los datos de esta empresa sobre sus resultados de explotación y sus operaciones comerciales son, en lo esencial, iguales a los datos globales de la rama de producción. Por lo tanto, la revelación de los datos globales confidenciales de la rama de producción habría revelado, en realidad, los detalles específicos de las actividades de Carpenter/Talley. La legislación de los Estados Unidos prohíbe a la USITC -del mismo modo que el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias- revelar información confidencial referente a empresas determinadas sin el consentimiento de ellas. Sin embargo, cuando le está prohibido revelar información confidencial sobre una empresa, la USITC sólo considera confidenciales los datos numéricos concretos de la empresa; puede analizar las tendencias de los datos de la rama de producción (u otros datos confidenciales) en términos generales, pero descriptivos, y así lo hace.[3300]

7.1432 Los Estados Unidos alegan que, teniendo en cuenta lo anterior, la afirmación de las Comunidades Europeas de que la USITC omitió presentar una exposición adecuada de sus fundamentos respecto de las varillas de acero inoxidable es equivocada. En primer lugar, como ya señalaron los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias no sólo permite, sino que impone, que la autoridad competente no revele ninguna información que se le haya presentado con carácter confidencial, a menos que la parte que la ha presentado consienta en su revelación. En realidad, dos grupos especiales han declarado que el Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza a los Estados Unidos a no revelar datos confidenciales en su determinación, aunque tales datos figuren en forma agregada. Además, esos grupos especiales han rechazado el argumento de que el análisis de la USITC no constituye "una explicación fundamentada y suficiente" de sus constataciones simplemente por no haber revelado en su análisis datos confidenciales.[3301] En segundo lugar, aunque en el dictamen de la USITC se expurga un volumen importante de datos confidenciales de la rama de producción, su

[3297] Primera comunicación escrita de China, párrafo 494.

[3298] Primera comunicación escrita de China, párrafo 499.

[3299] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 570.

[3300] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 693.

[3301] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 694.

análisis no deja de ser suficientemente detallado y claro para que el Grupo Especial pueda interpretarlo y evaluar si cumple o no las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la relación de causalidad. La decisión de la USITC, a pesar de suprimir datos numéricos concretos que indican las actividades de una empresa (Carpenter/Talley), describe detalladamente las tendencias de los datos sobre las importaciones y la rama de producción, las claras correlaciones existentes entre esas tendencias, y el grado en que los demás factores influyeron en la rama de producción. Está claro que esta supresión de los datos no impide al Grupo Especial examinar el análisis de la USITC, sobre todo porque la eliminación de esos datos está plenamente en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3302]

4. Efectos de la violación de otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.1433 Las Comunidades Europeas y Suiza alegan que el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad estará automáticamente viciado si el Grupo Especial constata que lo está la determinación de los Estados Unidos sobre el aumento de las importaciones.[3303] Más concretamente, las Comunidades Europeas argumentan que el análisis de la USITC sobre el aumento de las importaciones, basado en la comparación entre el comienzo y el fin del período objeto de investigación, no está en conformidad con la obligación de los Estados Unidos de constatar la existencia de un aumento de las importaciones únicamente si determina que éstas aumentaron en forma lo bastante reciente, lo bastante súbita, lo bastante aguda y lo bastante importante para constituir un "aumento de las importaciones" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas alegan que este error analítico vicia el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad en términos más generales, porque la USITC sólo intenta determinar si las importaciones que han aumentado durante el período de objeto investigación han causado daño grave. No determina si el daño grave es causado por importaciones que han aumentado en forma lo bastante reciente, lo bastante súbita, lo bastante aguda y lo bastante importante. Esto tiene dos consecuencias prácticas. En primer lugar, el daño que se ha manifestado antes del aumento de las importaciones no puede imputarse a él. En segundo lugar, si el nivel de las importaciones aumenta y después se desvanece, el daño que surge cuando las importaciones se desvanecen no puede imputarse a ese nivel más bajo de importaciones aunque tengan precio bajo, porque no son lo bastante recientes, lo bastante súbitas, lo bastante agudas y lo bastante importantes. Es preciso demostrar que el daño surgido después de haberse reducido el nivel de las importaciones ha sido causado por importaciones que, en los hechos, fueron lo bastante recientes, súbitas, agudas e importantes para cumplir las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuanto mayor sea el lapso transcurrido entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, más concluyente deberá ser el análisis de esa relación de causalidad.[3304, 3305]

7.1434 Corea alega que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone a las autoridades competentes la obligación de publicar "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo obliga a las autoridades competentes a publicar "con prontitud" un análisis detallado de los resultados de la investigación, que incluya "la pertinencia de los factores

[3302] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 695.

[3303] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 432; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 277.

[3304] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[3305] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 369.

examinados". La constatación de relación de causalidad entre un aumento de las importaciones y un daño grave es "una cuestión pertinente de hecho y de derecho". Los Estados Unidos no facilitan ninguna explicación sobre la forma en que el aumento de las importaciones de acero fundido con estaño causó el daño grave a la rama de producción nacional estadounidense que produce el producto similar.[3306]

7.1435 Corea alega también que no hay más que una sola explicación fundamentada, en el informe de la USITC, sobre la relación de causalidad respecto de los productos de acero fundido con estaño.[3307] Esa explicación fundamentada demuestra por qué, a juicio de las USITC, el aumento de las importaciones de esos productos *no es* causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño. El informe publicado por los Estados Unidos no contiene *ninguna* constatación ni explicación que controvierta ni contradiga esa explicación fundamentada que figura en el informe de la USITC. Como los Estados Unidos llegaron a la conclusión jurídica de que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional sin dar *ninguna* explicación en apoyo de tal conclusión, los Estados Unidos está en infracción de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3308]

I. ARTÍCULO 5

1. Prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

a) Generalidades

7.1436 Las recomendaciones de medidas correctivas formuladas por la USITC se enumeran en el párrafo 1.17. Las medidas de salvaguardia impuestas finalmente por el Presidente de los Estados Unidos se enumeran en el párrafo 1.34.

7.1437 Los reclamantes alegan que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone a los Miembros la obligación de asegurarse de que la medida aplicada sea proporcionada, es decir, no vaya más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave. Se remiten al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, donde se declaró que los Miembros deben asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y que esa obligación es exigible con independencia de la forma concreta que adopte una medida de salvaguardia.[3309] Noruega aduce, en nombre de los reclamantes, que los Estados Unidos no han cumplido la obligación que les impone el Acuerdo sobre Salvaguardias de determinar, para comenzar, si las medidas de salvaguardia podían aplicarse. Por lo tanto, la infracción de estas prescripciones da lugar automáticamente, *ipso facto* o, por lo menos, *prima facie*, a una presunción de violación del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, si el Grupo Especial llegara a una conclusión distinta sobre las mencionadas alegaciones formuladas por los reclamantes, éstos opinan que los Estados Unidos también infringieron, en

[3306] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 167.

[3307] Informe de la USITC, volumen I, páginas 74 a 77 (Prueba documental CC-6).

[3308] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 168.

[3309] Primera declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafo 6, donde se cita el informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 347 y 348; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 317 y 318.

cualquier caso, la prescripción establecida en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las medidas de salvaguardia sólo deben aplicarse en la medida necesaria.[3310] Por último, alegan que la medida correctiva y la elección de la medida debían explicarse y justificarse en el momento de su aplicación o antes de ésta y que esto no se hizo en el presente asunto.[3311]

7.1438 Los Estados Unidos responden que sus medidas de salvaguardia se impusieron en un nivel y con un período de vigencia que cumplen las prescripciones del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Resulta evidente, sobre la base de una evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de los efectos de las importaciones en las ramas de producción nacionales pertinentes y de la medida adoptada, que el alivio proporcionado lo fue sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Los Estados Unidos ponen de relieve que era "imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado [...] en ese momento ...".[3312] Agregan que cualquier análisis numérico es, en el mejor de los casos, una aproximación que puede ayudar a un Miembro o a un grupo especial a evaluar si la medida guarda proporción con el daño causado por el aumento de las importaciones y con la necesidad de reajuste. Aunque la capacidad de las estimaciones numéricas de cuantificar con precisión y aislar el pleno efecto de las importaciones y de evaluar hasta qué punto son apropiadas las medidas correctivas es necesariamente limitada, estas estimaciones pueden ser útiles para comprobar si una medida tiene un orden de magnitud compatible con el párrafo 1 del artículo 5.[3313] Los Estados Unidos alegan también que han refutado todas las alegaciones de incompatibilidad de sus medidas de salvaguardia con los artículos 2 y 4 y que, por lo tanto, la carga de demostrar que esas medidas de salvaguardia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 5 recae sobre los reclamantes. Además, los Estados Unidos afirman que no tenían ninguna obligación de explicar, justificar o hacer público nada en relación con su elección de medidas correctivas hasta que éstas fueran impugnadas en el marco de un procedimiento de solución de diferencias de la OMC.[3314]

7.1439 Los Estados Unidos sostienen también que un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia en cualquier forma y a cualquier nivel dentro de los parámetros establecidos en el párrafo 1 del artículo 5, que establece que una medida de salvaguardia podrá aplicarse para "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Establece también que un Miembro podrá aplicar una medida de salvaguardia "sólo [...] en la medida necesaria" para alcanzar estos objetivos. El párrafo 1 del artículo 5 no restringe las facultades discrecionales de los Miembros para actuar dentro de esos límites. El Miembro puede elegir cualquier forma para la medida -por ejemplo, un derecho arancelario, un contingente arancelario o una restricción cuantitativa. Dentro de esos límites, el Miembro puede elegir también el nivel de la medida: un tipo de derecho *ad valorem*, una cuantía específica del derecho, el volumen sujeto a un contingente, etc.[3315]

[3310] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafos 1 -7.

[3311] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 8 y 22 - 27.

[3312] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35.

[3313] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1060-1062.

[3314] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafos 114-121.

[3315] Resumen presentado por los Estados Unidos de su Primera comunicación escrita, párrafo 111.

b) Alcance y nivel de las medidas de salvaguardia

i) "... en la medida necesaria ..."

7.1440 Nueva Zelandia aduce[3316] que el requisito de que una medida de salvaguardia sólo se aplique en la medida necesaria para reparar el daño grave causado por las importaciones y facilitar el reajuste por la rama de producción nacional lleva también consigo la consecuencia de que debe elegirse la medida que menos restrinja el comercio. Además, como señalaron los grupos especiales en los asuntos *Estados Unidos - Gasolina* y *Canadá - Publicaciones*, una medida debe poder alcanzar sus objetivos antes de que pueda determinarse que es "necesaria".[3317]

7.1441 Los Estados Unidos no están de acuerdo con el argumento de Nueva Zelandia de que la medida no debe ser más restrictiva de lo necesario. Aducen que el Órgano de Apelación no declaró que en el párrafo 1 del artículo 5 se exige que las medidas de salvaguardia "no sean más restrictivas de lo necesario". Lo que declaró en realidad es que las medidas de salvaguardia sólo se aplicarán "en la medida necesaria" -citando directamente el párrafo 1 del artículo 5.[3318, 3319] A juicio de los Estados Unidos, la interpretación de Nueva Zelandia está en conflicto con el sentido corriente del párrafo 1 del artículo 5 y el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos sugieren que en el párrafo 1 del artículo 5 el término "necesaria" está vinculado con las palabras "para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Por consiguiente, el término "necesaria" se refiere a los efectos de prevención, reparación y facilitación de la medida y no a sus efectos de restricción del comercio. En resumen, la necesidad de alivio y reajuste define lo que es "necesari[o]". En la última frase del párrafo 1 del artículo 5 se dispone que "los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos". Esta advertencia indica que hay muchas posibles medidas que podrían cumplir los requisitos contenidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 y que los Miembros tienen la capacidad discrecional de elegir entre ellas la que responda mejor a los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En los pasajes citados de *Estados Unidos - Gasolina* y *Canadá - Publicaciones* la necesidad no se considera equivalente a la capacidad de lograr los objetivos. Incluso si se hubiera dado al término "necesaria" el sentido que le atribuye Nueva Zelandia, las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos pueden prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de las ramas de producción nacionales pertinentes.[3320]

7.1442 Nueva Zelandia responde que, en un esfuerzo por difuminar el criterio de la reparación hasta tal punto que resulte imposible formular una determinación objetiva sobre si se ha cumplido o no, los Estados Unidos sugieren que lo que significa realmente ese criterio es que una medida puede aplicarse "*mientras es necesaria* para reparar (o prevenir) el daño grave y facilitar el reajuste"[3321], quitando así importancia a la limitación que implica el término "medida". Según Nueva Zelandia, de esta forma, los Estados Unidos intentan ampliar en forma injustificable el alcance del párrafo 1 del artículo 5 de

[3316] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.196.

[3317] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.31; informe del Grupo Especial, *Canadá - Publicaciones*, párrafo 5.7.

[3318] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 260.

[3319] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1031.

[3320] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1029-1031.

[3321] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 1021 (sin cursivas en el original).

tal manera que esté permitida cualquier medida de la que un Miembro afirme que tiene el propósito de reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Por esta razón, los Estados Unidos impugnan[3322] la afirmación de Nueva Zelandia de que, de conformidad con los informes de los grupos especiales en los asuntos *Estados Unidos - Gasolina* y *Canadá - Publicaciones*, una medida debe poder alcanzar sus objetivos antes de que pueda determinarse que es "necesaria".[3323] Al hacerlo, pregunta Nueva Zelandia, ¿piden seriamente los Estados Unidos al Grupo Especial que llegue a la conclusión de que una medida puede ser necesaria para lograr un objetivo sin tener realmente la capacidad de alcanzarlo? Esto equivaldría a privar de todo sentido el concepto de "en la medida necesaria", tal como figura en el párrafo 1 del artículo 5. Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos intentan aducir que el criterio de la reparación previsto en el párrafo 1 del artículo 5 implica una amplia capacidad discrecional, señalando que un Miembro tiene facultades discrecionales para aplicar una medida que "sea menor de lo necesario".[3324] Sin embargo, Nueva Zelandia pregunta por qué un Miembro verdaderamente preocupado por los efectos del aumento de las importaciones en su rama de producción nacional elegiría deliberadamente una medida correctiva que no llegara a ser eficaz para reparar el daño grave causado por esas importaciones. Según Nueva Zelandia, el argumento de los Estados Unidos no lleva a ninguna parte. Es simplemente una estratagema utilizada por ese país para respaldar la idea de que el párrafo 1 del artículo 5 prevé una amplia capacidad discrecional, haciendo caso omiso del criterio realmente contenido en ese párrafo. Como ha dejado claro el Órgano de Apelación, el párrafo 1 del artículo 5 encomienda a los Miembros de la OMC que se centren en la "medida necesaria" para alcanzar ese objetivo limitado.[3325] Por lo tanto, la clara finalidad de las medidas de salvaguardia es prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El Órgano de Apelación lo reconoció así en el asunto *Corea - Productos lácteos*, cuando declaró que los Miembros deben asegurarse de que la medida aplicada "guarda proporción con los *objetivos de* prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[3326]

7.1443 Nueva Zelandia sostiene que, en un nuevo intento de invalidar las palabras contenidas en el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos impugnan también la afirmación de Nueva Zelandia de que el requisito de que las medidas de salvaguardia sólo se apliquen en la medida necesaria para reparar un daño grave causado por las importaciones y facilitar el reajuste por la rama de producción nacional tiene también la consecuencia de que debe elegirse la medida que menos restrinja el comercio. Esto parece implicar que los Estados Unidos interpretan que el párrafo 1 del artículo 5 permite que un Miembro adopte una medida que restrinja más el comercio para lograr el objetivo de reparar el daño grave causado por las importaciones y facilitar el reajuste cuando una medida que restringiera menos el comercio podría alcanzar el mismo objetivo. Esta interpretación ignora por completo el requisito de que la medida se aplique "sólo [...] en la medida necesaria" para lograr los objetivos especificados. Ignora también la prescripción de que los Miembros elijan las medidas "más adecuadas" para el logro de esos objetivos.

[3322] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1031.

[3323] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.196, donde se citan el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gasolina* y el informe del Grupo Especial, *Canadá - Publicaciones*.

[3324] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3325] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 246.

[3326] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96 (sin cursivas en el original).

7.1444 El Japón agrega que, cuando se dice en el párrafo 1 del artículo 5 "sólo [...] en la medida necesaria", el texto impone un criterio estricto. La utilización de la palabra "sólo" significa que la medida puede ser menos restrictiva de lo necesario pero no puede ser más restrictiva de lo necesario. Así pues, cuando existen dudas acerca del efecto de una medida correctiva, las autoridades deben optar por la medida menos restrictiva.[3327] El Japón da el sencillo ejemplo siguiente. Supongamos que la autoridad llega a la conclusión de que necesita que los precios nacionales aumenten un 10 por ciento para reparar el daño. Los estudios económicos indican que un arancel del 12 por ciento elevará los precios en un porcentaje que oscilará entre el 8 y el 10 por ciento. Los estudios económicos indican también que un arancel del 14 por ciento elevará los precios en un porcentaje que oscilará entre el 10 y el 12 por ciento. Es habitual que tales estudios proporcionen indicaciones fiables sobre los espectros pero no cifras exactas. En esta situación, las autoridades podrían imponer un arancel del 12 por ciento pero no del 14 por ciento. El Japón sugiere que, en ambos casos, el arancel podría eliminar completamente el daño. Sin embargo, la posibilidad de que el arancel del 14 por ciento represente una compensación excesiva hace que ese arancel sea incompatible con la OMC.[3328]

7.1445 Los Estados Unidos señalan que el Japón aduce que, cuando un modelo económico produce un espectro de efectos estimados de las importaciones, el párrafo 1 del artículo 5 sólo permite que la medida de salvaguardia haga frente al efecto estimado más reducido porque "la posibilidad de que el arancel del 14 por ciento represente una compensación excesiva hace que ese arancel sea incompatible con la OMC".[3329] Los Estados Unidos aducen que este argumento se basa en tres ideas falsas. En primer lugar, considera erróneamente que la expresión "sólo [...] en la medida necesaria" contenida en el párrafo 1 del artículo 5 requiere que los Miembros se aseguren desde un principio de que una medida nunca tendrá un alcance mayor de lo necesario. En el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltrol*, las Partes Contratantes del GATT reconocieron que esa certidumbre es imposible. Además, la posibilidad de que una medida de salvaguardia compatible con el párrafo 1 del artículo 5 tenga que modificarse según el curso de los acontecimientos está implícita en la prescripción que figura en el párrafo 4 del artículo 7 de que un Miembro "examinará la situación" a la mitad del período de aplicación de una medida de salvaguardia y "si procede, revocará la medida o acelerará el ritmo de la liberalización". Esta disposición sería innecesaria si en el párrafo 1 del artículo 5 se exigiera que los Miembros aplicaran una medida de salvaguardia inferior al efecto más bajo posible del aumento de las importaciones. En segundo lugar, el Japón no tiene en cuenta la liberalización progresiva de las medidas de salvaguardia prevista en el párrafo 4 del artículo 7. Las reducciones automáticas del alcance de la aplicación de la medida atenúan cualquier incertidumbre sobre si los efectos totales de ésta durante su período de vigencia son compatibles con el párrafo 1 del artículo 5. A este respecto, merece la pena señalar que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero llevan incorporada una tasa de liberalización muy considerable -un 6 por ciento anual en el caso de los aranceles del 30 por ciento. En tercer lugar, el Japón se equivoca al considerar que la gama de resultados de un modelo económico equivale a los efectos reales de una medida y los efectos reales del aumento de las importaciones, que pueden compararse con una precisión extrema. Esto no es cierto. Como mucho, indican las magnitudes generales de los efectos perjudiciales y correctivos. El Órgano de Apelación reconoció la incertidumbre inherente a esta comparación cuando dijo que el

[3327] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 115 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3328] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3329] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 155 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

párrafo 1 del artículo 5 exige que una medida de salvaguardia "guard[e] proporción" con -y no sea equivalente o igual a- "los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[3330] Los Estados Unidos aducen que cumplieron esa prescripción, y esa es la razón de que el Grupo Especial deba constatar que las medidas son compatibles con el párrafo 1 del artículo 5.[3331]

ii) " ... prevenir el daño grave atribuido al 'aumento de las importaciones'"

7.1446 Los reclamantes sostienen que una medida de salvaguardia sólo debe reparar los efectos del aumento de las importaciones y no de la totalidad de éstas. Efectivamente, la competencia con las importaciones es una característica normal de un sistema de libre comercio abierto, y el objetivo de las medidas de salvaguardia no puede ser la eliminación de todas las importaciones. Las medidas de salvaguardia no pueden estar dirigidas al reajuste para competir con las importaciones en su conjunto y permanecer por debajo del nivel máximo permitido en el párrafo 1 del artículo 5. El Órgano de Apelación ha interpretado que el conjunto de la expresión "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" exige que las medidas de salvaguardia se apliquen únicamente en la medida en que hagan frente al daño grave atribuido al aumento de las importaciones. Esta conclusión excluye claramente cualquier interpretación que permita que las medidas de salvaguardia hagan frente a algo más que el daño causado por el aumento de las importaciones sobre la base de que ello sería necesario "para facilitar el reajuste". En otros términos, el objetivo de "facilitar el reajuste" no significa que las medidas de salvaguardia puedan estar dirigidas a la competencia con la totalidad de las importaciones.[3332]

7.1447 Suiza sostiene que, más especialmente en el asunto *Estados Unidos - Tubos*[3333], el Órgano de Apelación declaró que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 no permite que los Miembros apliquen una medida de salvaguardia para prevenir o reparar "la *totalidad* del daño grave experimentado por la rama de producción nacional". El Órgano de Apelación continuó diciendo que las palabras "sólo [...] en la medida necesaria" encomiendan a los Miembros de la OMC que se centren en lo que es "necesario" para alcanzar ese objetivo limitado, que es prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.[3334, 3335] Las Comunidades Europeas y el Japón sugieren que esta interpretación está respaldada por la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5, que establece un límite para las medidas de salvaguardia aplicadas en forma de restricciones cuantitativas. Efectivamente, las restricciones cuantitativas no pueden reducir el volumen de las importaciones por debajo del nivel correspondiente a un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se justifique claramente la necesidad de un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave. Así pues, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 prohíbe, en principio, las medidas correctivas que tendrían consecuencias para la totalidad de las importaciones y sugiere enérgicamente que las medidas de salvaguardia sólo pueden hacer frente al aumento de éstas. El nivel máximo permitido de las medidas

[3330] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[3331] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 224-226.

[3332] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafos 9, 13 y 14.

[3333] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 243.

[3334] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 246.

[3335] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 109 y 110.

de salvaguardia debería ser inferior, en términos prácticos, si la medida correctiva sólo puede hacer frente al aumento de las importaciones que si es admisible que se dirija contra la totalidad de las importaciones. En particular, las medidas de salvaguardia no pueden tener el objetivo de reducir las importaciones por debajo del nivel no perjudicial anterior al aumento.[3336]

7.1448 El Japón aduce que el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene la finalidad de hacer frente a las modificaciones de la dinámica competitiva entre las importaciones y la rama de producción nacional, ya se manifiesten esas modificaciones como un aumento absoluto de las importaciones o como un aumento de éstas en relación con la producción nacional. La cuestión no son los efectos de las importaciones *per se* sino los efectos del aumento de las importaciones. Es también esencial que la medida no intente hacer frente a los efectos de otros factores y que tenga en cuenta los efectos correctivos que ya actúan en el mercado, como, por ejemplo, los derechos antidumping y compensatorios impuestos después de que tuviera lugar el aumento de las importaciones.[3337] Noruega agrega que la competencia con las importaciones es una característica normal de un sistema de libre comercio abierto y basado en normas y que el objetivo de las medidas de salvaguardia no puede ser la eliminación de todas las importaciones. La medida sólo puede hacer frente al aumento repentino, reciente e intenso que causa el daño grave.[3338]

7.1449 Corea sostiene que la diferencia entre centrarse en todas las importaciones y centrarse sólo en las importaciones que han aumentado puede ser importante. En primer lugar, las autoridades podrían determinar en términos cuantitativos la importancia del daño causado por el aumento de las importaciones únicamente (por ejemplo, las importaciones causaron una reducción del 20 por ciento de la rentabilidad). Por lo tanto, la solución sería conseguir que la rama de producción volviera a ese nivel de rentabilidad (20 por ciento). En este ejemplo, sólo se haría frente al aumento de las importaciones. En segundo lugar, si las autoridades no pueden identificar concretamente la cuantía exacta del daño causado por el aumento de las importaciones, la medida debería hacer frente al volumen de los aumentos de las importaciones, reduciendo ese volumen en la medida del aumento y de sus efectos perjudiciales. Este es otro posible enfoque. Según cualquiera de los dos métodos, si se utiliza el total de las importaciones en lugar de su aumento, el resultado será muy diferente. De hecho, las importaciones sólo se convierten en perjudiciales cuando alcanzan un determinado nivel.[3339]

7.1450 El Brasil agrega que todo el mecanismo de las salvaguardias depende de que haya un aumento de las importaciones. Esto es lo que desencadena la investigación y, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, es la condición para la aplicación de medidas de salvaguardia. Es evidente que la finalidad fundamental de las medidas de salvaguardia es hacer frente al daño grave o la amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 5 no puede interpretarse de manera contraria a esta finalidad. A juicio del Brasil, el propio párrafo 1 del

[3336] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3337] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3338] Respuestas escritas del Japón a las preguntas 112 y 115 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3339] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 154 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

artículo 5 apoya la idea de que el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es restablecer el *status quo ante*, concretamente la situación de la rama de producción nacional antes de los efectos del aumento de las importaciones. La limitación de las medidas cuantitativas al promedio de los tres últimos años representativos es una indicación de la intención de restablecer el *status quo ante*. Efectivamente, sugiere la vuelta al nivel de importaciones anterior al aumento y hace recaer sobre las autoridades competentes la carga de justificar restricciones cuantitativas que hagan que las importaciones vuelvan a un nivel inferior al de un período representativo anterior.[3340] Las Comunidades Europeas, Corea y el Brasil agregan que distinguirían entre la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones en su conjunto y la aplicación de medidas de salvaguardia para reparar el daño grave debido al aumento de las importaciones. Como las medidas de salvaguardia se refieren, según los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, a la reparación del daño grave causado por el aumento de las importaciones, esta limitación está implícita en el párrafo 1 del artículo 5. No obstante, en opinión de estos países, el párrafo 1 del artículo 5 no limita la aplicación de medidas de salvaguardia únicamente al aumento de las importaciones sino que permite que las autoridades competentes apliquen medidas de salvaguardia a todas las importaciones siempre que el efecto correctivo quede limitado a reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.[3341]

7.1451 Los Estados Unidos responden que, según el razonamiento que llevó al párrafo 260 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos*, basado en gran medida en el párrafo 2 del artículo 4[3342], debe entenderse que el aumento de las importaciones a que se hace referencia en el párrafo 260 es el "aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4. En el texto inglés de este párrafo, la palabra "increased" (aumentadas) es un participio pasado que modifica las importaciones, por lo que el sentido corriente de la expresión es importaciones que han "become greater in size, amount, duration, or degree; enlarge[d], extend[ed], intensif[ied]" (importaciones que han llegado a ser mayores por su tamaño, volumen, duración o grado; incrementadas, ampliadas, intensificadas).[3343] Como las importaciones que han aumentado son todas las importaciones, se entiende que la expresión se refiere a la totalidad de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que esta expresión debe tener un sentido diferente de la expresión "increase in imports" (aumento de las importaciones). En este caso, "increase" (aumento) es un sustantivo y significa "[t]he result of increasing; the amount by which something is increased, an addition" (el resultado de aumentar: la cuantía en que algo ha aumentado; una adición).[3344] Así pues, el "aumento de las importaciones" equivale a la expresión "sólo el aumento". El contexto de las expresiones "increased imports" e "increase in imports" en el texto inglés del artículo 4 confirma esta interpretación. De conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones" y "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento" son factores que las autoridades competentes deben tener en cuenta al analizar si las importaciones en aumento han causado un daño grave. Dado que el ritmo sólo es pertinente cuando se evalúa un cambio, el "aumento de las importaciones" indicaría la variación de las importaciones desde sus niveles anteriores -es decir, se referiría "únicamente a las importaciones". En cambio, las

[3340] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3341] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas, el Brasil y Corea a la pregunta 47 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3342] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 249-252.

[3343] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 1342.

[3344] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 1342.

"importaciones en aumento" son el único factor enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4 que no se describe como un "ritmo [...] del aumento" o "cambios en el nivel". Por consiguiente, debe referirse a "la totalidad de las importaciones, incluido el aumento".[3345]

7.1452 Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 2 b) del artículo 4 confirma esta interpretación. En su texto inglés se exige que se demuestre la existencia de una relación de causalidad entre las "increased imports" (importaciones en aumento) y el daño grave y se dispone la no atribución cuando "factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time" (haya otros factores, distintos de las importaciones en aumento, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional). Si "increased imports" significara únicamente el aumento de las importaciones, el análisis de la relación de causalidad se aplicaría sólo al aumento y tendría que ignorar los niveles de importación preexistentes. Los Estados Unidos aducen que, si el Acuerdo sobre Salvaguardias requiriera este análisis artificial, sería de esperar que lo dijera en términos más claros. Hay consideraciones prácticas que apoyan esta conclusión. Contrariamente a lo que ocurre en el caso de las importaciones de un determinado tipo de producto, las importaciones procedentes de una determinada fuente o los productos de una determinada empresa, es imposible identificar el "aumento de las importaciones" como una presencia discreta en el mercado y determinar sus efectos en la rama de producción nacional. Por ejemplo, si las importaciones procedentes de todas las fuentes aumentan de 100 unidades a 150 unidades entre 1999 y 2000, hay evidentemente un aumento de 50 unidades. Sin embargo, las autoridades competentes no podrán identificar 50 unidades concretas de las 150 unidades importadas en 2000, como "el aumento". Por lo tanto, sería imposible que realizaran un análisis del "aumento" en sí mismo que cumpliera las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3346]

7.1453 Los Estados Unidos repiten asimismo que en el párrafo 1 del artículo 5 no hay nada que indique que las medidas de salvaguardia están limitadas al aumento de las importaciones, en lugar de abarcar la totalidad de las importaciones que han aumentado, aduciendo que el artículo 1 confirma esta conclusión. En el artículo 1 se definen las medidas de salvaguardia como "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". A su vez, dicho artículo dispone que, si:

> "las importaciones de un *producto* en el territorio de [un Miembro] han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores [...], dich[o] [Miembro] podrá [...] suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho *producto* o retirar o modificar la concesión".

7.1454 Los Estados Unidos aducen que, por lo tanto, por definición, una medida de salvaguardia puede aplicarse a un producto como tal y no simplemente al aumento de las importaciones de ese producto. El párrafo 1 del artículo 2 refleja el artículo XIX al especificar que un Miembro sólo "podrá aplicar una medida de salvaguardia a un *producto*" si determina que "las importaciones de ese '*producto*' [...] han aumentado en tal cantidad [...] y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". Así pues, la determinación de la existencia de daño grave se aplica también a la totalidad del producto importado. El artículo 4 establece los requisitos para la

[3345] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3346] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

formulación de esa determinación, que en el texto inglés del párrafo 2 a) del artículo 4 se describe como la determinación de "whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury" (si las importaciones en aumento han causado o amenazan causar un daño grave). Por consiguiente, la determinación a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 4 es la misma que se describe en el párrafo 1 del artículo 2.[3347] En consecuencia, las "increased imports" mencionadas en el texto inglés del párrafo 2 a) del artículo 4 -y en otros lugares de ese artículo- son "las importaciones de ese producto [...] [que] han aumentado en tal cantidad [...] y se realizan en condiciones tales" a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 2.[3348] Así pues, la determinación prevista en el párrafo 2 del artículo 4 tiene el mismo ámbito que la descrita en el párrafo 1 del artículo 2 -las importaciones en aumento en su conjunto. En el texto inglés del párrafo 2 a) del artículo 4 se utiliza la expresión "increase in imports" (aumento de las importaciones) para hacer referencia a la variación de las importaciones y el término "increased imports" (importaciones en aumento) para hacer referencia a todas las importaciones.[3349]

7.1455 Para los Estados Unidos, las mencionadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX indican que la investigación del daño grave, la determinación de las autoridades competentes y la aplicación resultante de una medida de salvaguardia se refieren todas ellas a las importaciones en aumento en su conjunto y no simplemente al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que es evidente que la investigación a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 5 se basa en las importaciones en su conjunto.[3350]

c) "Facilitar el reajuste"

7.1456 Los Estados Unidos sostienen que el sentido corriente de las palabras utilizadas en el párrafo 1 del artículo 5 indica el efecto que puede tener una medida de salvaguardia. "prevent" (prevenir) significa "to forestall or thwart by previous or precautionary measures"; "provide beforehand against the occurrence of (something); make impracticable or impossible by anticipatory action; stop form happening"[3351] (evitar o frustrar mediante medidas previas o precautorias); (tomar disposiciones de antemano contra algún acontecimiento; hacer impracticable o imposible mediante medidas anticipadas; evitar que ocurra). "Remedy" (reparar) significa "put right, reform, (a state of things); rectify, make good"[3352] (corregir, reformar (un estado de cosas); rectificar, arreglar). Por consiguiente, una medida de salvaguardia es admisible si rectifica un daño existente atribuido a un

[3347] El Órgano de Apelación ha constatado que el párrafo 1 del artículo 2, "tal como se desarrolla en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, establece las *condiciones* para imponer una medida de salvaguardia". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 95.

[3348] Como señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, "[e]n consecuencia, lo normal es que las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96.

[3349] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 47 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3350] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 262.

[3351] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2348.

[3352] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2540.

aumento de las importaciones o evita ese daño en el futuro. "Facilitate adjustment" (facilitar el reajuste) significa "to promote the adaptation to changed circumstances"[3353] (promover la adaptación a circunstancias que han cambiado). La práctica en el marco del GATT de 1947 indica que la comparación entre los efectos reparadores de una medida y el daño causado por el aumento de las importaciones no es una cuestión de precisión científica, lo cual había reconocido ya el Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, que declaró que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuanto la cuestión a la luz del efecto producido por los derechos de importación en vigor más altos.[3354, 3355]

7.1457 Los Estados Unidos aducen que "facilitar el reajuste" significa promover la adaptación a circunstancias que han cambiado.[3356] A la luz de las demás disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos consideran que las circunstancias que han cambiado son la continuación de las importaciones que han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, lo cual habrá de afrontar la rama de producción nacional después de la expiración de una medida de salvaguardia. El daño grave se define mediante los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Una medida correctiva destinada a "facilitar el reajuste" podría hacer frente a todos esos factores. Los Estados Unidos sostienen que, en la referencia a "facilitar el reajuste" contenida en el párrafo 1 del artículo 5, se trata del reajuste a "las importaciones de [un] producto [...] [que] han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan [...] un daño grave ..." a que se alude en el párrafo 1 del artículo 2. Una medida de salvaguardia puede facilitar el reajuste tanto a los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones como a las "condiciones" relacionadas con esas importaciones que causan el daño grave, por ejemplo, a sus precios. Los Estados Unidos sostienen además que el párrafo 1 del artículo 5 contiene autorizaciones que se suman -la medida puede a un tiempo prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Por consiguiente, si una medida que repara plenamente el daño grave no facilita plenamente el reajuste ante la mayor competencia de las importaciones, el Miembro puede aplicar una medida con un mayor alcance. Los Estados Unidos aclaran que "facilitar el reajuste" significa promover la adaptación de la rama de producción nacional al aumento de las importaciones no a otras posibles causas de daño. Por ejemplo, si las autoridades competentes determinan que factores distintos del aumento de las importaciones -como decisiones administrativas equivocadas o una reducción de la demanda- tenían también efectos perjudiciales en la rama de producción nacional, el párrafo 1 del artículo 5 no autorizaría la aplicación de una medida para facilitar el reajuste respecto de esos efectos perjudiciales. A juicio de los Estados Unidos, ésta no es una cuestión que el Grupo Especial tenga que abordar en

[3353] *The New Shorter Oxford English Dictionary*, páginas 27 y 903.

[3354] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35. El Órgano de Apelación citó este informe como parte del *acquis* del GATT de 1947. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 174.

[3355] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1025.

[3356] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1025, en el que se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary*, páginas 27 y 903 (que define "facilitate" (facilitat) como "[m]ake easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.) y "adjustment" (reajuste) como "the process of adjusting" (el proceso de reajustarse), que a su vez se define como "[a]dapt one self (*to*); get used to changed circumstances, etc." (adaptarse (*a*); acostumbrarse a circunstancias que han cambiado, etc.)).

esta diferencia, ya que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia al producto pertinente con un alcance no mayor de lo necesario para reparar los efectos perjudiciales de las importaciones. El nivel de la aplicación de las medidas no se elevó para facilitar el reajuste.[3357]

7.1458 Los Estados Unidos sostienen que cualquier método numérico que se centre simplemente en reparar la pérdida de beneficios de una rama de producción nacional durante un período de investigación y restablecer su nivel normal de rentabilidad no puede abarcar suficientemente toda la amplitud de la necesidad de "facilitar el reajuste" ante la competencia de las importaciones, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Para facilitar el reajuste, las medidas paliativas en cuestión deben, entre otras cosas, permitir que las empresas efectúen las nuevas inversiones de capital necesarias, examinen medidas de reestructuración y consolidación, mejoren su capacidad de obtener capital y, con frecuencia, adopten disposiciones extraordinarias para recuperar el terreno perdido durante el período de daño causado por las importaciones. En este sentido, las estimaciones numéricas son necesariamente insuficientes para reflejar plenamente tanto el daño sufrido por una rama de producción nacional como las medidas correctivas que se precisan para facilitar el reajuste.[3358]

7.1459 A juicio de los reclamantes, el nivel máximo permitido de la reparación prevista en el párrafo 1 del artículo 5 por lo que se refiere a la rentabilidad de la rama de producción nacional debería ser una mejora de esa rentabilidad limitada al grado en que ha sido reducida por el aumento de las importaciones. Por ejemplo, si se ha constatado que el aumento de las importaciones ha sido la causa de una reducción del X por ciento de la rentabilidad de la rama de producción nacional, la reparación no puede proponerse elevar la rentabilidad más de X por ciento. Esto presupone que se determine el alcance del daño sufrido por la rama de producción nacional desde el punto de vista de la reducción de la rentabilidad como resultado del aumento de las importaciones.[3359]

7.1460 A juicio de los Estados Unidos, los reclamantes ignoran el sentido corriente de las palabras. Aducen que "el nivel máximo permitido de la reparación [...] debería ser una mejora de esa rentabilidad limitada al grado en que ha sido reducida por el aumento de las importaciones".[3360] No obstante, su opinión hace caso omiso de la acumulación de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, que puede plantear un problema tan grave como el daño en curso. Su interpretación de "reparar" ignora también el contexto inmediato de la referencia que se hace en el párrafo 1 del artículo 5 a "facilitar el reajuste". Una medida que se limitara a restablecer el *status quo* por lo que se refiere a los precios o la rentabilidad podría otorgar a la rama de producción un respiro de tres años pero la posición en que ésta quedaría para responder al aumento de las importaciones no sería mejor de lo que era antes de la adopción de la medida. Los Estados Unidos sostienen además que la opinión de los reclamantes de que la medida sólo puede reparar el daño atribuido al aumento de

[3357] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3358] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1063.

[3359] *Véase*, por ejemplo, la respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 113 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3360] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Corea y el Brasil adujeron argumentos similares en sus respuestas escritas a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

las importaciones[3361] no tiene en cuenta el silencio del Órgano de Apelación sobre el significado de "y facilitar el reajuste".[3362] En cualquier caso, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD prohíbe claramente la interpretación de las Comunidades Europeas, ya que ésta equivaldría a eliminar en la práctica las palabras "y facilitar el reajuste" del párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, en opinión de los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece los objetivos que se suman de "prevenir o reparar el daño grave" y "facilitar el reajuste". El Órgano de Apelación ha reconocido que uno de los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 es facilitar el reajuste.[3363] De hecho, "facilitar el reajuste" y prevenir o reparar el daño grave son objetivos igualmente importantes. Si no hubiera un reajuste, una medida de salvaguardia sólo serviría para otorgar un respiro temporal, después del cual la rama de producción no estaría en mejor situación de lo que estaba cuando se comenzó a aplicar la medida. Por otra parte, si la medida consiguiera promover el reajuste, la rama de producción podría quedar, después de la expiración de la medida de salvaguardia, más capacitada para hacer frente a la competencia de las importaciones sin necesidad de medidas comerciales correctivas. Además, en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se reconoce "la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". Al permitir el reajuste de una rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones, una medida de salvaguardia puede potenciar la competitividad o la eficiencia de esa rama de producción, reforzando así a largo plazo el grado de competencia en los mercados internacionales.

7.1461 Los reclamantes se oponen a la idea preconizada por los Estados Unidos de que tienen derecho a reparar o, más bien, a "compensar" a su rama de producción por los efectos acumulados del aumento pasado de las importaciones.[3364] Aducen también que el párrafo 1 del artículo 5 no autoriza a reparar ningún daño distinto del daño grave, sugiriendo que, incluso si se permitiera la compensación del daño grave pasado, las autoridades competentes tendrían que averiguar exactamente cuándo se produjo el daño grave causado por el aumento de las importaciones a fin de determinar el nivel de la compensación permitida. Las Comunidades Europeas agregan que resulta extraño que los Estados Unidos apliquen una teoría de acumulación al aumento de las importaciones pero se nieguen a "acumular" los efectos de las diversas causas de daño distintas del aumento de las importaciones en su análisis de la no atribución y la causalidad. Esta teoría debería aplicarse especialmente a otras posibles causas de daño que son más sensibles a los efectos acumulados, por ejemplo, los costos heredados o el exceso de capacidad, en cuyo caso un análisis de las tendencias evidentemente no es suficiente. Efectivamente, los costos heredados y el exceso de capacidad no sólo tienen efectos perjudiciales si aumentan a lo largo del período de investigación sino también, y sobre todo, porque se acumulan.[3365]

[3361] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Corea adopta una posición similar en su respuesta escrita a la pregunta 115 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3362] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 243.

[3363] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96 (obligación "*de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste*").

[3364] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 16-19.

[3365] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1462 Las Comunidades Europeas recuerdan el texto de la Proclamación Presidencial, en la que se dice que las medidas estaban destinadas a facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos.[3366] Las Comunidades Europeas sostienen que, según los Estados Unidos, una rama de producción nacional tiene derecho a un mayor filón (que va más allá de la protección contra todas las importaciones y no sólo contra el aumento de las importaciones) cuando obtiene una medida de salvaguardia, ya que ese país considera que "facilitar el reajuste ante la competencia de las importaciones" implica que se habilite a las empresas para efectuar nuevas inversiones de capital necesarias y mejorar su capacidad de obtener capital. A juicio de los Estados Unidos, no bastaría restablecer un "nivel normal de rentabilidad" y sería necesario permitir la inversión, la reestructuración y la obtención de capital. Las Comunidades Europeas no están de acuerdo y sostienen que el hecho de que los Estados Unidos diseñen sus medidas de salvaguardia de modo que "facilit[en] los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos" demuestra, por sí solo, que las medidas de salvaguardia tienen un alcance mayor de lo que permite el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3367]

7.1463 Los Estados Unidos reafirman que el párrafo 1 del artículo 5 trata la prevención o reparación del daño grave y la facilitación del reajuste como dos objetivos que se suman. Es decir, que si la aplicación de una medida necesaria para prevenir o reparar el daño atribuido al aumento de las importaciones no facilita plenamente el reajuste ante ese aumento, un Miembro puede aplicar la medida con un mayor alcance.[3368] Los Estados Unidos sostienen que, sin embargo, incluso si las medidas de salvaguardia aplicadas al acero se evaluaran únicamente sobre la base de la necesidad de prevenir o reparar el daño grave, cumplirían los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. Aducen que los análisis numéricos (que se explican más adelante) demuestran que eso es precisamente lo que hicieron las medidas de salvaguardia.[3369]

7.1464 El Japón y Corea impugnan[3370] la interpretación estadounidense de que los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 "se suman". A juicio de los Estados Unidos, si una medida es suficiente para reparar el daño grave pero no facilita el reajuste, el párrafo 1 del artículo 5 permite adoptar una medida más restrictiva. Según el Japón y Corea, los Estados Unidos afirman que el reajuste no se

---

[3366] Proclamación Presidencial Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, párrafo 14 (Prueba documental CC-13).

[3367] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 508-512.

[3368] Los Estados Unidos declaran que esta fórmula no sugiere que un Miembro pueda aplicar una medida para facilitar el reajuste frente al daño atribuible a factores distintos del aumento de las importaciones. En cambio, reconoce que reparar el daño atribuible al aumento de las importaciones y facilitar el reajuste *ante el aumento de las importaciones* son ambos objetivos igualmente válidos de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Por ejemplo, si un Miembro considerara que una medida que reparara el daño atribuible al aumento de las importaciones no facilitaría el reajuste a ese aumento, podría aplicar la medida con un mayor alcance. No obstante, si considerara que la misma medida no facilitaba el reajuste a otros factores -como la reducción de la demanda- no le estaría permitido aplicar la medida con un mayor alcance.

[3369] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1079.

[3370] Respuestas escritas del Japón y el Brasil a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

limita al requerido en respuesta al aumento de las importaciones. En resumen, los Estados Unidos parecen alegar que pueden imponer medidas suficientes para reparar el daño grave de todos los orígenes y, si es necesario, aumentar la reparación para facilitar el reajuste frente a todas las fuentes de ese daño. En opinión del Japón[3371], esto es incompatible con el razonamiento formulado en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, que vincula el análisis de no atribución previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 con el alcance de las medidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Es también contrario a los límites de las medidas cuantitativas previstas en el párrafo 1 del artículo 5, que implican que la limitación de las medidas en general es el restablecimiento del *status quo ante*.[3372] Corea[3373] señala que lo que hacen esencialmente los Estados Unidos es justificar el nivel adicional de las medidas paliativas aduciendo que hay efectos perjudiciales directos debido a las importaciones (que se corrigen mediante el período de base) pero que, de alguna manera, hay efectos perjudiciales adicionales que se han "acumulado" y justifican que se duplique el déficit del margen de beneficios.[3374]

7.1465 Los reclamantes aducen que los Estados Unidos intentan justificar su punto de vista afirmando que una rama de producción que ha sufrido la competencia de las importaciones no sólo debe volver a la misma posición en que se encontraba antes del aumento de las importaciones sino incluso a una posición mejor, recibiendo recursos adicionales para realizar un reajuste estructural.[3375] En su opinión, los Estados Unidos alegan que el objetivo de "facilitar el reajuste" se "suma" a la reparación del daño grave.[3376] El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece dos límites acumulativos al alcance de una medida de salvaguardia. El primer límite es "la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave" y el segundo "la medida necesaria para [...] facilitar el reajuste". Si la rama de producción nacional tiene ya una cierta capacidad de efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones, el alivio proporcionado no puede eliminar todo el daño causado por dicho aumento, sino sólo aquel que la rama de producción nacional no puede evitar por sí misma.[3377] A este respecto, el Brasil[3378] aduce que "facilitate" (facilitar) se define en *The New Shorter Oxford English Dictionary* como: "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.)). En particular, el párrafo 1 del artículo 5 no contiene expresiones como "asegurar el reajuste", "cerciorarse

[3371] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3372] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 166, y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 111.

[3373] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3374] Fase 2 de las "Safeguard Measure Worksheets" (hojas de trabajo relativas a las medidas de salvaguardia) de los Estados Unidos, EE.UU. - Prueba documental 56.

[3375] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 184 y 187. Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafos 15-17.

[3376] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189.

[3377] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 15-17.

[3378] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

del reajuste" o "realizar el reajuste", que implican, todas ellas, algo más que facilitar simplemente el reajuste o contribuir a él. El Brasil cree que la expresión "facilitar el reajuste" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 tiene la finalidad de imponer una limitación de las medidas de salvaguardia, más allá de la que representa la expresión "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave". Esta limitación adicional consiste en que las medidas necesarias para prevenir o reparar el daño grave también deben facilitar el reajuste. Es decir, las medidas que prevendrían o repararían el daño grave pueden ser excesivas en la medida en que no faciliten el reajuste. En otros términos, no pueden imponerse medidas a menos que: i) estén limitadas a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave; y ii) dentro de estos límites, faciliten el reajuste. Esta interpretación del párrafo 1 del artículo 5 es compatible con el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que se indica el deseo de establecer un equilibrio entre "la importancia del reajuste estructural" y "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". De acuerdo con estos objetivos, una medida que previene o repara el daño grave pero no facilita el reajuste es excesiva. En cuanto al daño reparado y el reajuste facilitado, quedan limitados a los efectos del aumento de las importaciones. El Órgano de Apelación lo dejó claro en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[3379] El objetivo del Acuerdo sobre Salvaguardias es proporcionar un período temporal durante el cual una rama de producción nacional puede efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones, que se ha manifestado en forma de aumento de éstas. El objetivo del Acuerdo sobre Salvaguardias no es prevenir o reparar el daño cuyo origen sea distinto de las importaciones o facilitar la capacidad de una rama de producción nacional de hacer frente a factores de competencia distintos del aumento de las importaciones. Así pues, el hecho de que la rama de producción afectada pueda encontrarse en una posición financiera más sólida después de un período de protección no es pertinente a menos que esa rama de producción haya efectuado reajustes que la hagan más capaz de competir con las importaciones, habida cuenta de las circunstancias que dieron lugar al aumento de éstas, cuando expiren las medidas paliativas.[3380]

7.1466 Corea señala que el modelo utilizado por los Estados Unidos en su análisis realizado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 duplica los márgenes de explotación correspondientes al período de base, aparentemente para tener en cuenta la necesidad de facilitar el reajuste.[3381] Si los Estados Unidos no tenían la intención de basarse en este enfoque de "daño más reajuste"[3382] -y los Estados Unidos no pueden hacerlo, como ha declarado ya el Órgano de Apelación en el asunto

[3379] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 260.

[3380] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3381] En la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1074, se declara que "cualquier aumento de los precios tendría que hacer volver los precios nacionales por lo menos a un nivel que proporcionara unos ingresos de explotación iguales a aquellos que no reflejaran el efecto en los precios del aumento de las importaciones y después elevar los precios en una cuantía adicional para contrarrestar los efectos negativos de las importaciones de 1998 a 2000 *y facilitar el reajuste*" (sin cursivas en el original). Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1097, y EE.UU. - Prueba documental 56, "Safeguard Measures Worksheets" (hojas de trabajo relativas a las medidas de salvaguardia), cálculos de la fase 2 para cada producto. Corea - Prueba documental 14 en la que se critica la necesidad de este reajuste adicional de los ingresos de explotación tomados como objetivo.

[3382] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189.

Estados Unidos - Tubos- toda la justificación estadounidense adolece de un defecto que no puede subsanarse.[3383]

7.1467 En respuesta, los Estados Unidos aducen que el aumento de las importaciones puede tener efectos perjudiciales inmediatos en la rama de producción nacional. Por ejemplo, el mero hecho de un aumento puede hacer que la rama de producción nacional pierda volumen de ventas y cuota de mercado, lo cual se reflejaría en una pérdida de ingresos. Esto puede impulsar a la rama de producción nacional a bajar sus precios para recobrar volumen o cuota de mercado. Las circunstancias del aumento de las importaciones -es decir, las condiciones en que éstas se realizan- pueden tener también efectos perjudiciales inmediatos. En ambos casos, la rama de producción sufrirá inmediatamente una disminución de sus ingresos y beneficios y, probablemente, de su margen de beneficios. Es también probable que el descenso de los ingresos reduzca el flujo de caja de la rama de producción. Estos efectos inmediatos pueden dar asimismo lugar a efectos a largo plazo. Una rama de producción que sufra una reducción relacionada con las importaciones de sus ingresos, su volumen de ventas, sus precios y/o sus beneficios dispondrá de menos fondos para comprar el nuevo equipo o las nuevas instalaciones necesarias, mantener el equipo y las instalaciones existentes, mejorar la formación de sus empleados o aplicar programas de reducción de costos. La rama de producción podrá tener que despedir a trabajadores calificados o reducir sus gastos de investigación y desarrollo necesarios para que sus productos sigan siendo competitivos. Las pérdidas pueden obligar a la rama de producción a gastar sus reservas de efectivo. Ante este empeoramiento de su situación financiera, los prestamistas pueden cobrarle tipos de interés más elevados (para reflejar el mayor riesgo de incumplimiento) o negarse a prestarle en absoluto. En el caso de los productores cuyas acciones se cotizan en bolsa, es probable que caigan los precios de éstas, con lo que se reducirá su capacidad de financiar nuevos proyectos mediante emisiones de capital. Según los Estados Unidos, además de los efectos de las importaciones en los precios, el volumen y los ingresos de la rama de producción nacional, habrá efectos en la situación subyacente de la rama de producción -su base de activos, sus reservas de efectivo, su fuerza de trabajo calificada y su capacidad de obtener capital. Si los efectos inmediatos de las importaciones no se reparan, la situación subyacente de la rama de producción experimentará un empeoramiento progresivo. Los Estados Unidos denominan esto la acumulación de efectos perjudiciales y aducen que los datos de la USITC demuestran cómo pueden acumularse los efectos perjudiciales de las importaciones.[3384]

7.1468 Como ejemplo, los Estados Unidos señalan que la situación de la rama nacional de producción de CPLPAC empeoró todo a lo largo del período de investigación, en marcado contraste con el constante e importante aumento de la demanda que caracterizó también ese período.[3385] En 1996 y 1997, la rama de producción nacional obtuvo beneficios de explotación razonables y efectuó considerables inversiones de capital en un mercado interno en crecimiento. No obstante, durante la última parte del período de investigación, la situación de la rama de producción se deterioró acusadamente, hasta el punto de que sufrió pérdidas importantes al final mismo del período.[3386] Estas

[3383] Respuesta de Corea a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3384] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3385] Informe de la USITC, páginas 56 y 60.

[3386] Los Estados Unidos sostienen que en 1996 y 1997 la rama de producción nacional obtuvo márgenes de ingresos de explotación positivos del 4,3 y el 6,1 por ciento de las ventas, respectivamente. El porcentaje descendió al 4,0 por ciento en 1998 y en 1999 reflejó una pérdida del 0,7 por ciento y en 2000 una pérdida del 1,4 por ciento. Durante el primer semestre de 2001, las pérdidas de explotación crecieron

pérdidas tuvieron importantes efectos desfavorables en el flujo de caja de la rama de producción nacional. En 1996, la rama de producción de CPLPAC tuvo un flujo de caja de 2.100 millones de dólares EE.UU., que en 1997 aumentó hasta alcanzar los 2.700 millones de dólares EE.UU. y en 1998 descendió a 2.100 millones de dólares EE.UU. En 1999, el flujo de caja había disminuido hasta llegar a los 900 millones de dólares EE.UU. (la tercera parte del nivel correspondiente a 1997) y en 2000 siguió descendiendo, hasta 700 millones de dólares EE.UU. En el primer semestre de 2001, la rama de producción nacional tuvo un flujo de caja negativo de 800 millones de dólares EE.UU., en comparación con el flujo de caja positivo de 1.200 millones de dólares EE.UU. correspondiente al primer semestre de 2000.[3387] El cambio de ingresos de explotación a pérdidas de explotación y la pérdida de flujo de caja fueron acompañados por la disminución del valor unitario medio de las expediciones comerciales de CPLPAC. En 1996, este valor unitario medio fue de 470 dólares EE.UU. En 2000, esta cantidad se había reducido un 11 por ciento, situándose en 418 dólares EE.UU. En el primer semestre de 2001, el valor unitario medio de CPLPAC había descendido hasta 373 dólares EE.UU., lo cual representó una disminución de los precios del 20 por ciento desde 1996.[3388] El número de trabajadores empleados en la producción permaneció estable de 1996 a 1998 pero, a continuación, de 1998 a 1999, el número de trabajadores dedicados a la producción y trabajadores conexos disminuyó en más de 4.000, es decir, en más del 4,2 por ciento.[3389] El número de horas trabajadas respondió a la misma pauta. Tanto el número de horas trabajadas como el número de trabajadores dedicados a la producción y trabajadores conexos fue menor durante el primer semestre de 2001 que durante el primer semestre de 2000. A medida que empeoraban los resultados financieros de la rama de producción, descendieron también los gastos de capital. En los años transcurridos de 1996 a 1998, la rama de producción nacional dedicó a los gastos de capital 2.300 millones de dólares EE.UU., 2.500 millones de dólares EE.UU. y 2.300 millones de dólares EE.UU., respectivamente. En 1999, esa cantidad se había reducido a 1.800 millones de dólares EE.UU. y en 2000 siguió disminuyendo hasta situarse en 1.500 millones de dólares EE.UU. La comparación de los datos sobre los períodos intermedios de 2000 y de 2001 demuestra que hubo un nuevo descenso, ya que en el primer semestre de 2000 se gastaron 478 millones de dólares EE.UU. y en el mismo período de 2001, 361 millones de dólares EE.UU.[3390, 3391]

---

vertiginosamente hasta alcanzar un 11,5 por ciento. Informe de la USITC, página 53. En dólares, la rama de producción nacional registró unos ingresos de explotación de 1.200 millones de dólares EE.UU. en 1996, que aumentaron hasta alcanzar los 1.800 millones de dólares EE.UU. en 1997 y después descendieron a 1.100 millones de dólares EE.UU. en 1998. A partir de ese momento, los ingresos de explotación experimentaron descensos cada vez mayores: 181 millones de dólares EE.UU. de pérdidas en 1999 y 370 millones de dólares EE.UU. de pérdidas en 2000. En el primer semestre de 2001, las pérdidas de explotación alcanzaron los 1.300 millones de dólares EE.UU., en comparación con unos ingresos de explotación de 538 millones de dólares EE.UU. en el primer semestre de 2000. Informe de la USITC, páginas FLAT-24 a FLAT-28, cuadros FLAT-20 a FLAT-25.

[3387] *Ibid*.

[3388] Informe de la USITC, página 53.

[3389] Informe de la USITC, página 54.

[3390] Informe de la USITC, páginas FLAT-24 a FLAT-28, cuadros FLAT-20 a FLAT-25. Los Estados Unidos obtienen estas cifras sumando los gastos de capital notificados.

[3391] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1469 Análogamente, en el caso de las barras de refuerzo, los Estados Unidos explican cómo las importaciones alcanzaron un máximo en 1999 y se mantuvieron en niveles altos en adelante. No obstante, incluso cuando las importaciones se redujeron hasta cierto punto, en el período intermedio de 2001, siguieron teniendo efectos perjudiciales, que se combinaron con los efectos perjudiciales acumulados y continuos de años anteriores. Concretamente, las importaciones de barras de refuerzo (tanto incluidas como excluidas las procedentes del TLCAN) alcanzaron un máximo en 1999, penúltimo año del período de investigación. Las importaciones totales de barras de refuerzo llegaron a 1,83 millones de toneladas en ese año, lo cual representó un crecimiento de más del 300 por ciento respecto de los niveles de importación correspondientes a 1996. A continuación, las importaciones totales disminuyeron ligeramente en 2000, hasta 1,67 millones de toneladas, antes de aumentar hasta situarse en 852.000 toneladas durante el período intermedio de 2001.[3392] Aunque el máximo de las importaciones de barras de refuerzo se alcanzó en 1999, los niveles de importación siguieron siendo considerablemente más elevados en 2000 y en el período intermedio de 2001 que de 1996 a 1998. Según los Estados Unidos, el resultado fue que los precios fueron aún más bajos en 2000 y en el período intermedio de 2001 que en 1999. Los valores unitarios de las expediciones nacionales descendieron de 274 dólares EE.UU./tonelada en 1999 a 269 dólares EE.UU./tonelada en 2000 y 265 dólares EE.UU./tonelada en el período intermedio de 2001, a medida que los productores nacionales bajaban los precios en respuesta a los niveles más elevados de las importaciones que se mantenían. (Los valores netos de las ventas comerciales alcanzaron también un mínimo en 2000 y en el período intermedio de 2001, con 266 dólares EE.UU./tonelada, Steel, volumen 2, página LONG-35.) Los valores unitarios de las barras de refuerzo disminuyeron otros 9 dólares EE.UU. por tonelada de 1999 a junio de 2001, mientras que los niveles de las importaciones descendieron ligeramente respecto de su máximo de 1999.[3393] Los productores de barras de refuerzo estadounidenses notificaron unos ingresos de explotación moderados de 43,9 millones de dólares EE.UU. en 1999, el año en el que las importaciones alcanzaron su máximo. No obstante, los persistentes niveles elevados de las importaciones, combinados con los precios de venta más bajos, dieron lugar a pérdidas de explotación de 59,9 millones de dólares EE.UU. en 2000.[3394] Como porcentaje de las ventas comerciales netas, los beneficios de explotación de la rama de producción, que habían sido del 5 por ciento en 1999, se convirtieron en pérdidas de explotación del 1,6 por ciento negativo. El descenso de la rentabilidad hizo que el flujo de caja, los gastos de capital y los gastos en investigación y desarrollo alcanzaran sus niveles más bajos en 2000. Los gastos de capital se redujeron de 108 millones de dólares EE.UU. en 1996 a 62,1 millones de dólares EE.UU. en 1999 y disminuyeron de nuevo hasta llegar a 49,4 millones de dólares EE.UU. en 2000.[3395] Como los gastos de capital importantes de la industria del acero han de planificarse por anticipado, los Estados Unidos alegan que era de prever que los incrementos súbitos de las importaciones que tuvieron lugar en los primeros tiempos del período de investigación llevaran a los productores nacionales a reducir sus gastos de capital en momentos posteriores del período. (De hecho, dados los períodos de ejecución de los gastos de capital, la coincidencia exacta en el tiempo de un incremento súbito de las importaciones y una disminución de los gastos puede ser una simple coincidencia.)[3396]

[3392] Informe de la USITC, página LONG-11.

[3393] Informe de la USITC, página LONG-23.

[3394] Informe de la USITC, página LONG-35.

[3395] Informe de la USITC, página LONG-35.

[3396] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1470 A juicio del Japón y Corea[3397], la reparación debe quedar limitada al aumento de las importaciones, porque eso es lo que significa "proporcionalidad". El reajuste debe realizarse con respecto a los aumentos de las importaciones y no a otras condiciones del mercado, etc. Después de todo, la rama de producción debe estar en una situación que le permita competir con las importaciones cuando expiren las medidas paliativas. Este "respiro temporal" que proporcionan las salvaguardias debe utilizarse para realizar un reajuste ante el aumento de la competencia de las importaciones. Corea agrega[3398] que sugerir que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las medidas paliativas estén especialmente adaptadas a la capacidad de la rama de producción de efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones va en contra de todo el objeto y fin de dicho Acuerdo. En primer lugar, el párrafo 1 del artículo 5 dispone claramente que hay dos condiciones para la imposición de medidas paliativas: deben quedar limitadas a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste ante el aumento de las importaciones. Además, todo el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias quedaría anulado si las medidas paliativas no estuvieran limitadas a las que son necesarias para permitir el reajuste ante el aumento de las importaciones. En el caso más extremo, si una rama de producción fuera incapaz de efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones, las medidas paliativas no tendrían ninguna utilidad; no existiría la necesidad de "medidas de urgencia". El Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias reconfirma la "importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia [...] en lugar de limitarla". (Si una rama de producción no puede adaptarse a la competencia de las importaciones, debería tener lugar un reajuste estructural.) En el párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias se repiten las dos condiciones para la prórroga de las medidas paliativas ("pruebas" de que la rama de producción está en proceso de reajuste), y el párrafo 4 del artículo 7 deja claro que deben hacerse todos los esfuerzos posibles para facilitar el reajuste, liberalizando progresivamente la medida. En otros términos, en su conjunto, el Acuerdo sobre Salvaguardias deja claro que facilitar el reajuste ante el aumento de las importaciones debe ser un factor clave para determinar el nivel de la medida paliativa, liberalizarla o prorrogarla. Lógicamente, el reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones debe ser el objetivo de la medida, y cualquier reparación que exceda del alivio necesario para alcanzar ese objetivo no quedará limitada al alcance admisible. El párrafo 4 del artículo 7 proporciona otra prueba de que ese reajuste debe efectuarse con respecto a la competencia de las importaciones, declarando que la medida debe liberalizarse (es decir, que se deben reducir las restricciones aplicadas a las importaciones) a fin de "facilitar el reajuste". Evidentemente, la medida paliativa se reduce en forma gradual para que el reajuste se realice con respecto a la competencia de las importaciones. Para que se cumplan las normas, debería haber una constatación de que la rama de producción es capaz de efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones y de que tiene un plan para hacerlo, de manera que esa constatación esté suficientemente fundamentada en hechos. En algunas circunstancias, una rama de producción puede sufrir daño de resultas de las importaciones pero ser incapaz de efectuar un reajuste, en cuyo caso la medida paliativa no estaría justificada. En otros términos, ambas prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 limitan el alcance admisible del alivio, por lo que cualquiera de ellas podría tener como resultado una limitación o reducción del alcance admisible de la medida. Corea sostiene que, en cualquier caso, no hay pruebas en el expediente y ni siquiera hay pruebas presentadas al Grupo Especial por los Estados Unidos que expliquen por qué era necesaria la medida paliativa para permitir el reajuste y aún menos para efectuarlo únicamente con respecto al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos han negado

[3397] Respuestas escritas del Japón y Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3398] Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

incluso que el reajuste fuera uno de los factores que se tuvieron en cuenta al establecer el nivel de la medida paliativa.[3399, 3400]

7.1471 China declara que la referencia a "facilitar el reajuste" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 puede aludir al alivio de la presión que ejerce el aumento de las importaciones en la rama de producción nacional. Como las medidas sólo pueden aplicarse en la medida necesaria para reparar el daño causado por el incremento súbito de las importaciones, el reajuste no debe abarcar las importaciones que queden por debajo del nivel que activa la aplicación de las medidas de salvaguardia.[3401]

7.1472 Los Estados Unidos impugnan la afirmación de Corea de que "para que se cumplan las normas, debería haber una constatación de que la rama de producción es capaz de efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones y de que tiene un plan para hacerlo". A juicio de los Estados Unidos, en el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada que exija que una rama de producción presente un plan de reajuste o que las autoridades competentes (o el propio Miembro) determinen que la rama de producción es "capaz de efectuar un reajuste". El párrafo 2 a) del artículo 4 es específico cuando dice que las autoridades competentes deben tener en cuenta "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". El artículo prescribe esta obligación como parte de la "investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". No menciona la facilitación del reajuste. Por consiguiente, los factores "pertinentes" son los relativos al daño o a la causa. La capacidad de la rama de producción de efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones (o cualesquiera planes de reajuste de la rama de producción) no hacen avanzar esta investigación y, por lo tanto, no son "pertinentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4. Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 1 del artículo 5 trata de la imposición de medidas de salvaguardia y no exige que se tengan en cuenta factores específicos. Por lo tanto, no obliga a los Miembros a examinar la capacidad de reajuste de la rama de producción o a exigir a ésta un plan de reajuste. Efectivamente, interpretar que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la rama de producción nacional en su conjunto llegue a un acuerdo sobre los esfuerzos de reajuste que debe realizar parecería indicar que se requiere la creación de cárteles o que se aprueba la colusión entre los productores nacionales. En el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada que apoye esta conclusión.[3402]

7.1473 También en relación con la afirmación de Corea, no queda claro cuál es exactamente la disposición que, según cree Corea, requiere ese cumplimiento. Corea señala también que el párrafo 2 del artículo 7 exige pruebas de que la rama de producción "está en proceso de reajuste" y el párrafo 4 del artículo 7 dispone la liberalización progresiva de la medida "a fin de facilitar el reajuste".[3403] Los Estados Unidos sostienen que Corea no explica cómo es pertinente cualquiera de estas obligaciones

[3399] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 119.

[3400] Respuesta escrita del Japón y Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3401] Respuesta escrita de China a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3402] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3403] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

para la decisión inicial de si se debe aplicar o no una medida de salvaguardia y con qué alcance. Efectivamente, el párrafo 2 del artículo 7 prevé un análisis de la eficacia de la medida después de su puesta en vigor, que indudablemente un Miembro no puede realizar antes de aplicar la medida. El párrafo 4 del artículo 7, que no es objeto de una alegación formulada por cualquiera de las partes, se refiere a la reducción del nivel de aplicación de una medida después de su aplicación inicial. Es difícil imaginar cómo podría aplicarse esta disposición a la decisión sobre el nivel inicial de aplicación de una medida y no a cualesquiera reducciones subsiguientes de esa aplicación. En cualquier caso, no son necesarios ni un plan de reajuste ni constataciones sobre el reajuste previas a la aplicación para que un Miembro determine en una fecha posterior si el reajuste ha tenido lugar. Por lo tanto, los Miembros no están obligados a intentar obtener un plan de reajuste de la rama de producción ni a formular la constatación de que la rama de producción es "capaz de efectuar un reajuste" para "cumplir" lo dispuesto en los párrafos 2 y 4 del artículo 7.[3404]

7.1474 Los Estados Unidos agregan que Corea afirma que la expresión "facilitar el reajuste" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 significa que "la rama de producción debe estar en situación de competir con las importaciones después del final de la medida paliativa" y que "el respiro temporal que proporcionan las salvaguardias debe utilizarse para efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones en aumento".[3405] En estas declaraciones, se considera erróneamente como una obligación el objetivo de una medida de salvaguardia: facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones. Un Miembro no puede garantizar anticipadamente que una medida de salvaguardia logrará un pleno reajuste ante la competencia de las importaciones. Hay otras fuerzas que pueden frustrar el éxito de una medida. Los Estados Unidos sostienen que la interpretación de Corea haría también caso omiso de la palabra "facilitar". Como señalan las Comunidades Europeas y el Brasil, "facilitate" (facilitar) significa "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.)).[3406] Además, según las Comunidades Europeas, ese verbo "implica, por lo tanto, una contribución a un resultado -no la seguridad de que se alcanzará ese resultado".[3407] Así pues, no se puede interpretar que el párrafo 1 del artículo 5 exige que los Miembros se aseguren, antes

[3404] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3405] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3406] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary* (versión electrónica) (enero de 1997). El Brasil plantea un argumento similar en su respuesta escrita a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3407] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; el Brasil presenta un argumento similar en su respuesta escrita a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. "Los Estados Unidos están de acuerdo con esta interpretación del término 'facilitar'. (Efectivamente, en el párrafo 1025 de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos se cita la definición). No obstante, los Estados Unidos discrepan de la conclusión de las Comunidades Europeas y el Brasil de que esto significa que la capacidad de un Miembro de facilitar el reajuste ante la competencia de las importaciones queda delimitada por la necesidad de prevenir o reparar el daño grave. Si 'hacer más fácil' o 'promover' el reajuste frente a los efectos perjudiciales de las importaciones (distintos de los efectos perjudiciales de otros factores) requiere la aplicación de una medida más allá del alcance necesario para reparar los efectos perjudiciales de las importaciones, el párrafo 1 del artículo 5 permitiría la adopción de esa medida."

de adoptar una medida de salvaguardia, de que la rama de producción será capaz de competir con las importaciones después de la supresión de la medida de salvaguardia.[3408]

7.1475 Los Estados Unidos aducen que, por lo tanto, el párrafo 1 del artículo 5 no respalda la opinión de Corea de que el Miembro debe exigir a la rama de producción nacional que presente un plan de reajuste y formular una constatación de que la rama de producción es capaz de efectuar el reajuste. El párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 2 y 4 del artículo 7 son las únicas disposiciones de los Acuerdos abarcados de la OMC que se citan en la respuesta de Corea. Como no apoyan el argumento de ese país, el Grupo Especial debe rechazar ese argumento. Por último, aunque el párrafo 1 del artículo 5 no exige planes de reajuste ni un análisis de la capacidad de la rama de producción de efectuar un reajuste, la legislación estadounidense en materia de salvaguardias contempla la presentación de planes de reajuste por los productores nacionales.[3409] Muchos de los productores nacionales de los 10 productos objeto de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero presentaron planes. Además, la USITC pidió a los productores que indicaran qué medidas adoptarían para efectuar el reajuste ante la competencia de las importaciones. Los productores facilitaron esta información principalmente en forma de objetivos para cada empresa (generalmente confidenciales).[3410, 3411]

7.1476 Los Estados Unidos impugnan también la afirmación de Corea de que "no hay pruebas en el expediente y ni siquiera hay pruebas presentadas al Grupo Especial por los Estados Unidos que expliquen por qué era necesaria la medida paliativa para permitir el reajuste y aún menos para efectuarlo únicamente con respecto al aumento de las importaciones". Los Estados Unidos señalan, en cambio, que el expediente sí contiene esas pruebas. En el caso de CPLPAC, las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío, las barras de refuerzo, los tubos soldados, los ABJH, las barras de acero inoxidable y las varillas de acero inoxidable, la mayoría de los miembros de la USITC constató que las importaciones se vendían a precio inferior al de los productos nacionales y que esa situación tenía un efecto negativo en los precios de los productores nacionales.[3412] La USITC constató además que el descenso de los precios contribuía a la disminución de la rentabilidad. Por último, la USITC constató que las actividades de obtención de capital y de investigación y desarrollo de las ramas de producción nacionales habían resultado perjudicadas. En el caso de cada uno de los productos, los datos sobre volúmenes y valores de las importaciones indican que los productores extranjeros estaban dispuestos a aumentar considerablemente sus ventas de esos productos a bajo

[3408] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3409] Artículo 202(a)(4) de la Ley de Comercio de 1974, 19 U.S.C. § 2252(a)(4) ("Un solicitante de conformidad con el párrafo (1) puede presentar a la Comisión y al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales [...], ya sea junto con la petición o en cualquier momento dentro de los 120 días siguientes a la fecha de presentación de la petición, un plan para facilitar la realización de un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones.") Por supuesto, el hecho de que la legislación estadounidense prevea planes de reajuste -independientemente del Acuerdo sobre Salvaguardias o del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994- no convierte esos planes en una obligación internacional.

[3410] Un resumen de estos planes figura en las páginas 361, 362, 374, 382, 389, 396, 403 y 412 del informe de la USITC. Las páginas FLAT-78, LONG-102 y LONG-103, TUBULAR-66 y STAINLESS-91 del informe de la USITC contienen cuadros en los que aparecen las actividades de reajuste propuestas.

[3411] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3412] Informe de la USITC, páginas 61, 62, 97, 106, 113, 163, 176, 211, 220 y 221.

precio y eran capaces de hacerlo. A juicio de los Estados Unidos, el mecanismo para la contención y la depresión de los precios es evidente. Cuando las importaciones en aumento se venden a un precio inferior al de los productos nacionales comparables, los compradores pueden optar por comprar importaciones de precio más bajo. La amenaza de la pérdida de ventas puede obligar a los productores nacionales a bajar sus precios. Mientras las importaciones siguen en el mercado a precios inferiores a los de los productos nacionales comparables, es difícil o imposible que los productores nacionales mejoren su situación subiendo los precios. Un incremento súbito reciente demuestra que las importaciones pueden aumentar en forma espectacular y hace verosímiles las amenazas de los clientes de sustituir los productos nacionales por importaciones, aumentando así su capacidad de obtener concesiones en materia de precios. El efecto en la capacidad de reajuste de la rama de producción es igualmente evidente. Una rama de producción con una rentabilidad baja o negativa no puede atraer los fondos necesarios para sufragar el reajuste. Los bancos no le prestarán ni los inversores aportarán el capital necesario para la reestructuración, para comprar equipo más eficiente, para formar de nuevo trabajadores o para adoptar cualquier otra medida que facilite el reajuste.[3413]

7.1477 Los Estados Unidos aducen que no cabe duda de que la aplicación de medidas de salvaguardia facilitaría el reajuste por parte de la rama de producción. La subida del precio de las importaciones reduciría los efectos negativos de éstas en los precios de los productores nacionales, lo cual aumentaría probablemente la rentabilidad. Los datos que figuran en el expediente de la USITC demuestran que, por lo menos en el primer semestre de 2001, las condiciones no permitían que los precios de las importaciones aumentaran suficientemente por sí mismos. Una medida de salvaguardia reforzaría los precios de las importaciones y reduciría la presión ejercida sobre los precios de los productores nacionales. Ninguna parte sugirió otro posible medio para elevar los precios nacionales y de importación. Por consiguiente, las medidas de salvaguardia eran necesarias para lograr que los precios nacionales subieran, proporcionando así los fondos que facilitarían el reajuste. La posibilidad de que las medidas arancelarias aplicadas por los Estados Unidos hicieran también frente a los efectos de otras causas que supuestamente tenían una influencia negativa en las diversas ramas de producción no debía ser causa de inquietud. Por ejemplo, las medidas no eliminarían el exceso de capacidad ni reanimarían la floja demanda ni resolverían los problemas con que supuestamente se enfrentaban determinados productores, entre otras cosas. Por lo tanto, es evidente que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero facilitarán el reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones.[3414]

7.1478 Por último, los Estados Unidos[3415] impugnan la afirmación de Corea de que "[l]os Estados Unidos han negado incluso que el reajuste fuera uno de los factores que se tuvieron en cuenta al establecer el nivel de la medida paliativa". Para los Estados Unidos, esta afirmación representa un cierto cambio de posición, ya que los reclamantes habían aducido anteriormente que los Estados Unidos se centraban en la necesidad de facilitar el reajuste y hacían caso omiso de la prevención o reparación del daño grave.[3416] La única base de su descripción exactamente opuesta de la posición

[3413] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3414] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3415] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3416] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 509 ("La única indicación que se daba en la Proclamación Presidencial del objetivo que se intentaba alcanzar con las medidas de salvaguardia estadounidenses es que estaban destinadas a facilitar los esfuerzos de la rama de producción

estadounidense que cita Corea es el párrafo 119 de la Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos.[3417] En ese párrafo se declara lo siguiente:

> "Como señalamos en nuestra Primera comunicación escrita, nuestros análisis numéricos se basan únicamente en la reparación de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones identificados por la USITC y no afirman que el reajuste ante la competencia de las importaciones requiera la aplicación de una medida de salvaguardia *más allá de ese alcance*." (sin cursivas en el original)

Sin embargo, Corea ignora el párrafo precedente, en el que se declara:

> "Es también evidente que los conceptos de reparación del daño grave y facilitación del reajuste se superponen hasta cierto punto. 'Rectificar' o 'arreglar' los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones proporcionará a la rama de producción recursos que le permitirán competir con más éxito con las importaciones cuando expire la medida de salvaguardia. Efectivamente, esta es la finalidad de una medida de salvaguardia: proporcionar un respiro temporal de manera que la rama de producción *pueda* efectuar un reajuste."[3418]

7.1479 Estos dos párrafos demuestran que los Estados Unidos sí tuvieron en cuenta la necesidad de facilitar el reajuste ante la competencia de las importaciones al decidir aplicar las medidas de salvaguardia sobre el acero. Esto ha sido evidente desde un principio. En la Proclamación 7529, que estableció las medidas, el Presidente determinó "que estas medidas de salvaguardia facilitarán los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones".[3419] Estos dos párrafos reflejan también el hecho de que los Estados Unidos no consideraron en el presente procedimiento la necesidad de facilitar el reajuste como un factor que indicara que cualquiera de las medidas de salvaguardia sobre el acero debía aplicarse más allá del alcance necesario para prevenir o reparar los efectos perjudiciales atribuibles al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos insisten en que han demostrado que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, la prevención o la reparación del daño grave y la facilitación del reajuste son bases de una medida de salvaguardia que se suman. Por lo tanto, el examen del párrafo 1 del artículo 5 se ha centrado en confirmar que las medidas de salvaguardia sobre el acero sólo se aplicaron en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave. Este fue también el centro de interés del análisis realizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[3420]

---

nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos"). Las Comunidades Europeas se refieren más detenidamente a esta afirmación en los párrafos 510-512 de esa comunicación.

[3417] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, nota 86.

[3418] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 118.

[3419] Proclamación Nº 7529 de 5 de marzo de 2002, 67 Federal Register 10553, 10555, considerando 14 (7 de marzo de 2002).

[3420] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 237-262. Efectivamente, Noruega reconoce que no fue necesario que el Órgano de Apelación abordara la función de facilitar el reajuste en su análisis del párrafo 1 del artículo 5. Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 15-17.

Los Estados Unidos opinan que las medidas correctivas aplicadas dentro de estos límites, como cada una de las medidas de salvaguardia sobre el acero, serán igualmente necesarias para facilitar el reajuste. Por lo tanto, no era preciso realizar en la presente diferencia una nueva investigación sobre si la facilitación del reajuste justificaría la aplicación de una de las medidas en un nivel más elevado. Esto no quiere decir en modo alguno que las medidas de salvaguardia sobre el acero aplicadas al nivel necesario para prevenir o reparar el daño grave o a un nivel inferior no facilitarían el reajuste.[3421]

7.1480 Los Estados Unidos afirman para terminar que, en muchos casos, una medida de salvaguardia que previene o repara el daño grave proporcionará también la totalidad o la mayor parte de los recursos que la rama de producción necesita para facilitar el reajuste ante el aumento de las importaciones en condiciones que causen un daño grave. En algunas situaciones, la rama de producción puede necesitar realizar determinadas inversiones o alcanzar un determinado nivel de inversión para efectuar un reajuste ante los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Si una medida que previene o repara plenamente los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones no cubre esas necesidades, puede elevarse su nivel para que lo haga. Según los Estados Unidos, no elevaron de esa manera el nivel de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero.[3422]

7.1481 Los reclamantes[3423] aducen que, como "facilitar el reajuste" es un requisito adicional, que debe acumularse a la limitación de la medida correctiva al alcance necesario para hacer frente al daño causado por el aumento de las importaciones, las medidas de salvaguardia no pueden superar el mínimo necesario para prevenir el daño causado por el aumento de las importaciones y necesario para facilitar el reajuste. Una rama de producción nacional se encontrará con frecuencia en una posición que le permitirá efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones por sí misma, sin necesidad de medidas de salvaguardia. En esos casos, en el párrafo 1 del artículo 5 queda claro que no se permite la adopción de medidas de ese tipo. Efectivamente, la palabra "facilitate" (facilitar) significa "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.)).[3424] Por lo tanto, implica una contribución a un resultado -no la seguridad de ese resultado. Además, en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se recuerda la necesidad de establecer un equilibrio entre "la importancia del reajuste estructural" y "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". De acuerdo con estos objetivos, una medida que previene o repara el daño grave pero no es necesaria para facilitar el reajuste es excesiva. Por lo tanto, la justificación del nivel de una medida de salvaguardia exige que se demuestre tanto que es necesaria para reparar el daño como que es necesaria para facilitar el reajuste -y lo hará. Este último requisito presupone que se realice un análisis del reajuste necesario y posible.

7.1482 Las Comunidades Europeas aducen que, al dar por supuesto que cualquier medida necesaria para reparar el daño grave será también igualmente necesaria para facilitar el reajuste, los Estados Unidos revelan que no tienen en cuenta la propia capacidad de reajuste de la rama de producción sino

[3421] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3422] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3423] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 16 y 17.

[3424] *The New Shorter Oxford English Dictionary* (versión electrónica), enero de 1997.

que hacen recaer sobre las exportaciones todo el alcance de lo que consideran necesario para eliminar el efecto del aumento de las importaciones (es decir, en su opinión, el efecto de las importaciones que han aumentado en cierta medida). Además, al dar por supuesto que "una rama de producción [que se beneficie de] una medida de salvaguardia aprovechará cualquier mejora de su posición a fin de llevar adelante preparativos para la eliminación inminente de la medida de alivio temporal contra las importaciones" y, por lo tanto, que la protección otorgada se usará de hecho para facilitar el reajuste, los Estados Unidos hacen caso omiso de si el alcance de la protección puede ser mayor de lo necesario para facilitar el reajuste.[3425]

7.1483 Las Comunidades Europeas y Corea señalan además que los Estados Unidos alegan en repetidas ocasiones que: "el nivel de la aplicación de las medidas no se elevó para facilitar el reajuste".[3426] No obstante, al justificar el nivel de las medidas de salvaguardia, el Presidente declaró que estaban destinadas a "facilitar [...] los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos".[3427, 3428]

7.1484 Para Nueva Zelandia, el párrafo 1 del artículo 5 dispone que las medidas sólo pueden adoptarse en la medida necesaria para reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Por consiguiente, no están permitidas las medidas que pueden ser necesarias para reparar o prevenir el daño grave pero que no facilitan el reajuste ante el aumento de las importaciones resultante de la concesión arancelaria pertinente. Esta interpretación se desprende claramente de la constatación del Órgano de Apelación de que el párrafo 1 del artículo 5 impone a los Miembros la obligación de asegurarse de que la medida aplicada "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[3429] Como se ha señalado, la USITC reconoció que esto era cierto en relación con su recomendación de un arancel del 20 por ciento para ciertos productos planos de acero cuando llegó a la conclusión de que algunas de las propuestas de aranceles más elevados no "preveían claramente la reducción de capacidad y los cierres que, como se ha visto anteriormente, son necesarios para la mejora de la rama de producción".[3430] Por lo tanto, de esto se deduce que la aplicación por el Presidente de un arancel más elevado del 30 por ciento en realidad no es necesaria para facilitar el reajuste y, de hecho, tendría el efecto opuesto contra el que previno la USITC.

7.1485 Los Estados Unidos aducen que la opinión de que "no están permitidas las medidas que pueden ser necesarias para reparar o prevenir el daño grave pero que no facilitan el reajuste con respecto al aumento de las importaciones resultante de la concesión arancelaria pertinente"[3431]

[3425] Observaciones adicionales de las Comunidades Europeas sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3426] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3427] Párrafo 14 de la Proclamación Presidencial Nº 7529 de 5 de marzo de 2002 (Prueba documental CC-13).

[3428] Observaciones adicionales de las Comunidades Europeas y Corea sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3429] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[3430] Informe de la USITC, volumen 1, página 358 y nota 22.

[3431] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.180.

significaría que una medida no puede aplicarse más allá del alcance necesario para prevenir o reparar el daño grave o facilitar el reajuste, si este último objetivo puede alcanzarse con una medida inferior. En la práctica, es difícil comprender cómo una medida necesaria para reparar el daño grave podría no ser igualmente necesaria como un aspecto de la facilitación del reajuste. Si una rama de producción continúa experimentando un daño grave causado por las importaciones, es de suponer que no ha efectuado un reajuste ante la competencia de éstas. Además, los Estados Unidos esperarían que una rama de producción objeto de una medida de salvaguardia aprovechara cualquier mejora de su situación financiera a fin de llevar adelante preparativos para la eliminación inminente del alivio temporal contra las importaciones. Sin embargo, según los Estados Unidos, Nueva Zelandia sugiere que los objetivos de reparación del daño grave y facilitación del reajuste están en conflicto en el caso de los productos laminados planos de acero. Alega que la USITC "reconoció" que "las propuestas de aranceles más elevados [que los recomendados por la USITC] no 'preveían claramente la reducción de la capacidad y los cierres que, como se ha visto anteriormente, son necesarios para la mejora de la rama de producción'".[3432] A juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelandia no comprende la declaración de la USITC. En primer lugar, la recomendación y la explicación de la USITC no tienen un significado jurídico. En segundo lugar, el organismo planteó esta cuestión únicamente en relación con "algunas de las propuestas de las ramas de producción nacionales" y la incluyó en una nota de pie de página de una sección aplicable a todos los productos y no a CPLPAC.[3433] En cualquier caso, el Presidente adoptó, para cada uno de los 10 productos de acero, una medida de nivel inferior al que proponía la rama de producción nacional. Por lo tanto, la observación de la USITC acerca de algunas de las propuestas de las ramas de producción nacionales no se aplica a las medidas de salvaguardia adoptadas por el Presidente, incluida la medida aplicada a CPLPAC. Los Estados Unidos aducen también que, por lo que se refiere a la interpretación, Nueva Zelandia entiende equivocadamente el texto del párrafo 1 del artículo 5. En este párrafo se utiliza la palabra "y" para vincular "facilitar el reajuste" con "prevenir o reparar el daño grave", lo cual indica que ambas cosas se suman y no se limitan mutuamente. Si esta disposición estableciera dos criterios independientes y exigiera que los Miembros eligieran el que diera lugar a la aplicación de la medida de nivel inferior, diría algo como "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y no mayor de lo necesario para facilitar el reajuste". Como no lo hace, los Estados Unidos sostienen que la manera en que Nueva Zelandia interpreta el párrafo 1 del artículo 5 es evidentemente contraria al principio de interpretación arraigado de que "no hay que entender que en el Acuerdo figuran palabras que no aparecen en él".[3434, 3435]

d) Período de referencia para el análisis

7.1486 Los Estados Unidos aducen que en el párrafo 1 del artículo 5 se exige únicamente que una medida se aplique con un alcance no mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, lo cual, según ha interpretado el Órgano de Apelación, se refiere únicamente al daño causado por el aumento de las importaciones. Así pues, el daño es causado por el aumento de las importaciones y no por las importaciones propiamente dichas, y la necesidad de efectuar un reajuste ante las importaciones es el punto de referencia adecuado para el análisis de una medida de

[3432] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.180.

[3433] Informe de la USITC, página 358.

[3434] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 250.

[3435] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

salvaguardia. Puede ser que los efectos negativos de las importaciones hayan comenzado al mismo tiempo que el aumento de éstas. En este caso, un Miembro puede considerar adecuado referirse al período durante el cual aumentaron las importaciones para identificar el daño causado por ellas y elaborar una medida que prevenga o repare ese daño y facilite el reajuste.[3436] No obstante, según agregan los Estados Unidos, hay otros dos escenarios posibles. Puede ocurrir que, en el momento en que comenzaron a aumentar las importaciones, las condiciones de competencia fueran tales que las importaciones no tuvieran inicialmente efectos negativos en la rama de producción nacional o que los efectos negativos comenzaran con tanta lentitud que no constituyeran aún un daño grave. En este caso, el período de referencia para la elaboración de una medida apropiada destinada a prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste puede iniciarse después de que comenzaran a aumentar las importaciones.[3437] También es posible que las importaciones tuvieran efectos negativos en la rama de producción nacional antes de comenzar a aumentar y que esos efectos negativos de las importaciones y de otros factores sólo se hayan convertido en daño grave después del aumento. En este caso, el período de referencia para la elaboración de una medida apropiada para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste puede iniciarse antes de que comenzaran a aumentar las importaciones. Aunque esto no ocurrió en el caso de ninguna de las 10 medidas de salvaguardia aplicadas al acero, el Grupo Especial debe reconocer la posibilidad teórica de que ocurra en su análisis del párrafo 1 del artículo 5. En resumen, al exigir que el daño causado a la rama de producción nacional y la necesidad de reajuste de ésta se tomen como punto de referencia de la medida de salvaguardia, el párrafo 1 del artículo 5 obliga a examinar los hechos en cada caso. No permite recurrir automáticamente al período durante el cual aumentaron las importaciones.[3438]

7.1487 Las Comunidades Europeas sostienen que el párrafo 1 del artículo 5 impone la obligación de adaptar especialmente la medida correctiva para que haga frente exclusivamente a la parte del daño total sufrido por la rama de producción nacional que puede atribuirse al aumento de las importaciones. Este daño tiene que medirse en el período durante el cual han aumentado las importaciones. Por consiguiente, ese período durante el cual han aumentado las importaciones es pertinente para la determinación del nivel de la reparación prevista en el párrafo 1 del artículo 5. El Brasil agrega que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, que se refiere a las medidas correctivas no excesivas, debe interpretarse en el contexto de la segunda frase que, al limitar las restricciones cuantitativas a niveles representativos históricos, implica que la reparación está destinada a restablecer el *status quo ante* y no a compensar el daño pasado. Para el Brasil, como cuestión general, dado que el objetivo de las medidas de salvaguardia es restablecer el *status quo ante* eliminando los efectos perjudiciales del aumento de las exportaciones, se esperaría que se establezca un paralelo entre el período durante el cual se identifica el aumento de las importaciones y el período al que se hace referencia para los fines del párrafo 1 del artículo 5. El problema en el presente asunto es que el aumento de las importaciones ocurrió hace tiempo y no guarda relación con la situación del mercado en un período reciente. Cuando el período en que tuvo lugar el aumento de las importaciones transcurrió hace mucho tiempo, es difícil comprender cómo puede ser pertinente para hacer frente a un problema planteado por las importaciones en la actualidad.[3439]

[3436] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 152 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3437] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1121.

[3438] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 152 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3439] Respuestas escritas de los reclamantes a las preguntas 153 y 156 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.1488 El Japón aduce que el establecimiento de un paralelo entre el período durante el cual se identificó el aumento de las importaciones y el período al que hay que remitirse al estimar el nivel de la medida de salvaguardia podría ser un punto de referencia apropiado, según lo reciente que sea el aumento de las importaciones en relación con el período de investigación. Esta cuestión está relacionada con la razón práctica por la que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, tal como lo aclaró el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, el aumento de las importaciones debe ser reciente.[3440] Cuando las importaciones llevan varios años disminuyendo, la cuestión de la necesidad se convierte en una cuestión teórica; sería inapropiado establecer un paralelo entre el nivel de la medida y el efecto ahora antiguo del aumento de las importaciones. Esto está de acuerdo con el requisito de que exista una correlación según la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, inclusive con el entendimiento de que normalmente el aumento de las importaciones deberá coincidir con el empeoramiento de los resultados de la rama de producción.[3441] El Brasil aduce que, cuanto mayor sea la desconexión entre ambas cosas, más difícil será establecer la existencia de una relación de causalidad. En algún momento, cuando el aumento de las importaciones ya no se haya producido en un pasado reciente, la investigación será teórica. Para Corea, es importante recordar que el aumento de las importaciones debe ser reciente. Si no lo es, no se alcanza el umbral para la adopción de una medida. Si las autoridades determinan que se han cumplido todas las condiciones para la adopción de una medida y que ésta debe imponerse, el "punto de referencia" para esa medida deberá hallarse en el análisis realizado por las autoridades del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad, por lo que ambas cosas deben estar relacionadas entre sí. Además, la medida puede estar destinada a restablecer el estado de la rama de producción antes del aumento de las importaciones, siempre que se aíslen adecuadamente y se evalúen cualesquiera otros factores que contribuyan también al daño, de manera que la medida se adapte especialmente con cuidado para que sólo haga frente a los efectos causados por el aumento de las importaciones.[3442]

e) Justificación de la medida

i) Momento en que debe ofrecerse la justificación

7.1489 Los reclamantes aducen que el Órgano de Apelación ha dejado clara la obligación de explicar y justificar el alcance de la medida. Se remiten, entre otras cosas a las declaraciones hechas por el Órgano de Apelación en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos*[3443], en el que afirmó que las partes están obligadas a "explicar y 'justificar' claramente el alcance de la aplicación de la medida". Así pues, un Miembro debe asegurarse de que: i) la medida elegida guarda proporción con el "daño grave" causado únicamente por el aumento de las importaciones y no está destinada a reparar el hecho mismo de que hay importaciones; también debe efectuarse la debida no atribución del daño causado por otros factores; ii) no se impone un alivio adicional por encima de lo necesario para reparar el "daño grave" atribuido al aumento de las importaciones con objeto de contribuir a mayores reajustes de la rama de producción nacional; y iii) la medida se explica y justifica claramente en el momento de su imposición o antes de éste.[3444]

[3440] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

[3441] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 144 y 145.

[3442] Respuestas de las Comunidades Europeas, Nueva Zelandia, Noruega, Corea, el Japón y el Brasil a las preguntas 152 y 153 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3443] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3444] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafos 8-9.

7.1490 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, China y Suiza, el Órgano de Apelación ha dejado claro en el asunto *Estados Unidos - Tubos* que si se han cumplido las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia y si la medida de salvaguardia se ha aplicado sólo en la medida necesaria son dos cuestiones distintas.[3445] Por lo tanto, si no se han cumplido las condiciones relativas al aumento de las importaciones, el daño y la relación de causalidad necesarias para demostrar que existe el derecho a aplicar una medida de salvaguardia, no es preciso investigar si el alcance de esa medida es compatible con el párrafo 1 del artículo 5. Además, como las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia no se han cumplido, cualquier medida de salvaguardia, sea cual fuere su alcance, no estaría conforme con la obligación prescrita en el párrafo 1 del artículo 5.[3446]

7.1491 Análogamente, a juicio de Noruega[3447], la infracción de lo dispuesto sobre la determinación de la existencia de daño y sobre la relación de causalidad es especialmente pertinente para llegar a la conclusión *ipso facto* de que el alcance de las medidas estadounidenses va más allá de lo necesario. Según Noruega, las violaciones de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994 bastan para que se llegue a la conclusión de que las medidas aplicadas por los Estados Unidos a todos los productos o a algunos de ellos (según cual sea la constatación del Grupo Especial sobre las anteriores violaciones) infringen también el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sea cual fuere la justificación ofrecida por los Estados Unidos en el informe de la USITC.[3448]

7.1492 Noruega y Suiza agregan que la justificación prevista en el párrafo 1 del artículo 5 no sólo tiene la finalidad de ayudar al Grupo Especial a determinar si se cumplen las condiciones pertinentes sino que debe ayudar también al Miembro a adoptar la decisión correcta. Los intentos de ofrecer una justificación *post facto* no serán suficientes a este respecto. Como la justificación debe ser establecida por el Miembro antes de la imposición de la medida de salvaguardia de que se trate, no parece haber ninguna razón legítima para que se mantenga en secreto y no se facilite a los Miembros interesados.[3449] Corea sostiene que los Estados Unidos proporcionan una explicación *ex post facto* de sus medidas y crean incluso un expediente *ex post facto* en el que basar esa explicación.[3450]

7.1493 Los Estados Unidos recuerdan en primer lugar que la estimación de la compatibilidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias implica dos investigaciones "separadas e independientes": "en primer lugar ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, en segundo lugar, en caso afirmativo ¿se ha ejercido ese derecho mediante la aplicación de esa medida dentro de los límites establecidos en el tratado?" según los Estados Unidos, sólo el contenido de la primera investigación ha de comunicarse antes de imponer realmente la medida. En el párrafo 1 del artículo 5 se declara expresamente que la función de la aplicación de una medida de salvaguardia es "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Se dice también que un Miembro podrá aplicar una medida de

---

[3445] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 242.

[3446] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 105 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 319-321.

[3447] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 352.

[3448] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 351.

[3449] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 114; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 173.

[3450] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 241.

salvaguardia "sólo [...] en la medida necesaria" para alcanzar estos objetivos. Así pues, el daño grave sufrido por la rama de producción nacional y la necesidad de facilitar el reajuste definen los límites para la aplicación de una medida de salvaguardia. Un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia en cualquier forma y a cualquier nivel dentro de los parámetros establecidos en el párrafo 1 del artículo 5, y ese párrafo no restringe la capacidad discrecional de los Miembros para actuar dentro de esos límites. El Miembro puede elegir cualquier forma para la medida -por ejemplo, un derecho arancelario, un contingente arancelario o una restricción cuantitativa. Dentro de esos límites, el Miembro puede elegir también el nivel de la medida: un tipo del derecho *ad valorem*, una cuantía específica del derecho, el volumen sujeto a un contingente, etc.[3451]

7.1494 Algunos reclamantes entienden que el pasaje del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* en el que se hace referencia a los efectos secundarios de la debida investigación sobre el nivel de la medida correctiva elegida hace recaer sobre los Miembros la obligación de procedimiento positiva de explicar en un informe que se haga público los "motivos suficientes" o la "justificación" de las medidas elegidas.[3452] A juicio de los Estados Unidos, esta interpretación carece de fundamento. El razonamiento contenido en el informe *Estados Unidos - Tubos* deja claro que "el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4" por las autoridades competentes en su investigación ("separando y distinguiendo los efectos perjudiciales de factores distintos del aumento de las importaciones de los causados por el aumento de las importaciones" en un informe detallado) "*debería* tener el efecto *secundario* de proporcionar una 'justificación' suficiente" de la medida de salvaguardia aplicada.[3453] Este pasaje indica que el Órgano de Apelación entiende que las autoridades competentes *no* explicarán el modo en que una medida de salvaguardia cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 -si lo hicieran, la justificación sería intencionada y no sería un "efecto secundario"-. En otras palabras, aunque no es necesario que los Miembros indiquen *explícitamente* los motivos para elegir medidas de salvaguardia, la necesidad de las medidas debe estar *implícita* en las constataciones de las autoridades competentes.[3454] El Órgano de Apelación utilizará el informe de la autoridad competente como "punto de referencia" para determinar, sobre una base sustantiva, si las medidas elegidas cumplieron en realidad lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, no es necesario que esta cuestión se trate en el propio informe. Así pues, los Miembros siguen teniendo libertad para explicar su cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 durante el procedimiento de solución de diferencias.[3455]

7.1495 Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación constató en el asunto *Corea - Productos lácteos* y reafirmó en el asunto *Estados Unidos - Tubos* que el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Miembros a explicar, en el momento en que adoptan una medida de salvaguardia, cómo cumple esa medida lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. En el párrafo 1 del artículo 3 no se dice nada que afecte a esta conclusión. En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reafirmó que "[e]n consecuencia, está claro que, aparte de una excepción, el párrafo 1 del artículo 5,

[3451] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1018-1023.

[3452] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 203-207; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 348-350.

[3453] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236 (sin cursivas en el original).

[3454] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1051.

[3455] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1031.

incluyendo su primera frase, no obliga a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica 'sólo [...] en la medida necesaria'".[3456] Los textos también dejan claro que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 hacen referencia a obligaciones de las "autoridades competentes". Las únicas funciones encomendadas a las autoridades competentes en el Acuerdo sobre Salvaguardias son investigar y formular determinaciones de la existencia de daño grave. Sólo se menciona a las autoridades competentes en los artículos 3 y 4 y el párrafo 2 del artículo 7 y siempre en ese contexto. En cambio, en el artículo 5 y en el párrafo 1 del artículo 7, que tratan del alcance y la duración de las medidas de salvaguardia, no hay ninguna mención de las autoridades competentes ni de su investigación. Estas obligaciones recaen sobre el propio Miembro, que no está obligado a proporcionar el informe a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3.[3457] Los Estados Unidos recuerdan que, por lo que se refiere a la investigación, en el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado". En relación con la determinación de la existencia de daño grave, en el párrafo 2 c) del artículo 4 se estipula que "[l]as autoridades competentes publicarán con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". En su calidad de autoridad competente, la USITC debía cumplir estas prescripciones. Sin embargo, no existe una disposición análoga aplicable al segundo paso, es decir, a la aplicación de la medida de salvaguardia, salvo en el caso de determinados tipos de restricciones cuantitativas que no se utilizaron en el asunto del acero. Según los Estados Unidos, ni el artículo 5 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la obligación de explicar, en el momento de la adopción de una medida de salvaguardia, cómo repara o previene la medida el daño grave y facilita el reajuste. Así pues, el Presidente, que es el encargado de este segundo paso, no tenía la obligación de proporcionar esa explicación. El hecho de que no se haya explicado cómo el alcance de la medida aplicada no es mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste significa únicamente que la explicación no se ha hecho pública. No dice nada sobre si la explicación demostraría la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5.[3458]

7.1496 Los Estados Unidos afirman que los reclamantes sostienen ahora esencialmente que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 crean precisamente la obligación de explicar que, según ha constatado el Órgano de Apelación en dos ocasiones, no se deduce del párrafo 1 del artículo 5.[3459] Según los Estados Unidos, los reclamantes aducen que la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 de una medida de salvaguardia es claramente una "cuestión pertinente de hecho o de derecho" y, por lo tanto, que el informe que deben preparar las autoridades competentes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 debe contener constataciones o conclusiones fundamentadas sobre esa cuestión.[3460] A juicio de los Estados Unidos, el texto del párrafo 1 del

[3456] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

[3457] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1018-1023.

[3458] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3459] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 632; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 325-328; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 203-213; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 357; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.203 y 4.204; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 246.

[3460] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 167.

artículo 3 es totalmente opuesto a esta interpretación. Más bien, es evidente que la tercera frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 están relacionados con la investigación de las autoridades competentes. El párrafo 2 c) del artículo 4 contiene una referencia expresa a la investigación y el título del artículo 3 es "Investigación". En el párrafo 2 a) del artículo 4 se describe la finalidad de esta investigación: "determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional". En otros términos, se realiza una investigación para determinar si las condiciones (establecidas en el párrafo 1 del artículo 2) son tales que se pueden imponer legalmente medidas de salvaguardia. Según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3, los Miembros no pueden aplicar medidas de salvaguardia hasta que se haya completado la "investigación".[3461] Una vez que las autoridades competentes determinan que se pueden imponer medidas de salvaguardia, en el Acuerdo está claro que es el "Miembro" y no las "autoridades competentes" de ese Miembro el que decide qué medidas de salvaguardia han de aplicarse, si ha de aplicarse alguna.[3462] Aunque en el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que las "autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado", no existe un requisito similar de que los Miembros publiquen sus constataciones acerca de la manera en que deben aplicarse las medidas. En particular, salvo por lo que se refiere al requisito de justificar determinadas restricciones cuantitativas, que no es aplicable en la presente diferencia, no hay ninguna disposición que exija a los Miembros que publiquen sus constataciones sobre de las razones por las que las medidas de salvaguardia seleccionadas están conformes con el párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" que deben incluirse en el informe son las relacionadas con la "investigación" de las "autoridades competentes" sobre si se han cumplido las condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia.[3463] No abarcan las cuestiones relacionadas con la selección y aplicación por los Miembros de una medida compatible con el párrafo 1 del artículo 5.[3464] Según los Estados Unidos, merece la pena señalar que el Órgano de Apelación sólo consideró que el artículo 3 es aplicable a la investigación sobre la determinación de la existencia de daño grave realizada de conformidad con los artículos 2 y 4 y no en relación con el examen de si la medida es compatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[3465]

7.1497 Los reclamantes impugnan la opinión de los Estados Unidos de que no tenían la obligación de justificar las medidas de salvaguardia en el momento de su aplicación y de que los Miembros tienen libertad para explicar por primera vez su cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 durante el procedimiento de solución de diferencias.[3466] A juicio de los reclamantes, los argumentos

[3461] En el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que "[u]n Miembro *sólo* podrá aplicar una medida de salvaguardia *después de una investigación* realizada por las autoridades competentes de ese Miembro" (sin cursivas en el original).

[3462] En el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que "[u]n *Miembro* sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro" (sin cursivas en el original) y en el párrafo 1 del artículo 5 se estipula que "[u]n *Miembro* sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

[3463] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 52 ("el alcance de la obligación de evaluar 'todos los factores pertinentes' está en relación con el alcance de la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación").

[3464] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 1042-1046.

[3465] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 1047 y 1048.

[3466] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos , párrafos 1051 y 1052.

formulados por los Estados Unidos no tienen ninguna base. Los reclamantes abrigan la firme opinión de que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la obligación de proporcionar una justificación suficiente de una medida de salvaguardia.[3467]

7.1498 China aduce que los Estados Unidos intentan distinguir artificialmente entre la investigación y la aplicación de la medida. En particular, los Estados Unidos se equivocan al afirmar que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 prevén obligaciones de las "autoridades competentes" y que las únicas funciones encomendadas a dichas autoridades son investigar y formular determinaciones de la existencia de daño grave. La distinción que hacen los Estados Unidos no es pertinente porque las obligaciones en el marco de la OMC se imponen siempre a los Miembros de la OMC. Sobre esta base, cualquier autoridad de un Miembro de la OMC está necesariamente sujeta a las obligaciones asumidas en el marco de la OMC por ese Miembro. Por otra parte, siempre es un Miembro de la OMC el considerado responsable de la violación de las obligaciones que ha asumido en el marco de la OMC cometida por cualquiera de sus autoridades. Todas las obligaciones en el marco de la OMC, por su naturaleza misma, incumben únicamente y en último término a los Miembros de la OMC. Por lo tanto, no es pertinente intentar distinguir entre las obligaciones que recaen sobre el propio Miembro y las obligaciones impuestas a una de sus autoridades. El hecho de que los Estados Unidos hayan optado por dividir su proceso de decisión en el contexto de las investigaciones sobre salvaguardias no deja de tener efectos en las presentes actuaciones. Según el razonamiento de los Estados Unidos, separar los efectos perjudiciales de factores distintos del aumento de las importaciones de los causados por el aumento de las importaciones y distinguir entre ambos debería estar relacionado con la investigación y, por lo tanto, ser tarea de las "autoridades competentes". Sin embargo, China señala que el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*[3468] dice que esa tarea corresponde al "Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia". Esto debería ser prueba suficiente de que, en el Acuerdo sobre Salvaguardias, no existe esa división de las obligaciones que sugieren los Estados Unidos y de que la distinción conexa entre un "Miembro" y las "autoridades competentes" no es pertinente.[3469]

7.1499 Corea aduce[3470] que los Estados Unidos deben demostrar que el razonamiento de sus autoridades acerca del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad justifica la medida impuesta. Sin embargo, de hecho, el análisis detallado y las conclusiones fundamentadas de la USITC demuestran que la medida que impusieron realmente los Estados Unidos superaba la medida "necesaria". Así pues, Corea aduce que los Estados Unidos intentan justificar en cambio su medida mediante un razonamiento *ex post facto*, creando un nuevo expediente con un nuevo análisis y nuevas conclusiones, que en realidad está en conflicto con el razonamiento de la USITC sobre el daño grave en muchos aspectos.[3471] No obstante, en el asunto de los tubos soldados, la USITC constató expresamente que sólo era necesario prevenir el daño adicional futuro.[3472]

[3467] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 112; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 325-328; Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafo 23.

[3468] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3469] Resumen de la Segunda comunicación escrita de China, páginas 9 y 10.

[3470] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 244.

[3471] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 244 y 245.

[3472] Informe de la USITC, volumen I, páginas 164 y 383 (Prueba documental CC-6).

Además, Corea aduce que los Estados Unidos se equivocan al decir que la recomendación de la USITC sobre la medida correctiva no es pertinente. En realidad, proporciona mayores aclaraciones o justificaciones de la manera en que los autores de esas conclusiones fácticas y jurídicas subyacentes deberían adaptar la medida correctiva al punto de referencia del daño grave/la amenaza de daño grave.[3473] Aunque tales constataciones y recomendaciones no son vinculantes ni concluyentes para el Presidente de los Estados Unidos de conformidad con la legislación estadounidense, se basan en la constatación de la existencia de daño grave/amenaza de daño grave que, según ha dicho el Órgano de Apelación, es pertinente y, por lo tanto, complementan la constatación de la existencia de daño grave y ofrecen pruebas adicionales convincentes sobre el punto de referencia según el cual debe estimarse el alcance admisible de la medida. Los Estados Unidos no pueden hacer desaparecer por arte de magia partes de su propio informe publicado.[3474]

7.1500 Las Comunidades Europeas y China declaran que, en principio, el Órgano de Apelación ha indicado que, antes de la aplicación de una medida de salvaguardia, no existe la obligación de justificar que su alcance no va más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste.[3475] Por lo tanto, el hecho de que no se haya examinado cómo la medida de salvaguardia queda limitada al alcance necesario para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste no significa, por sí solo, que la medida de que se trata tiene un mayor alcance.[3476] Sin embargo, la no atribución que prescriben el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4 debe llevar a la formulación de constataciones y conclusiones fundamentadas en el informe de las autoridades competentes, que han de proporcionar pruebas de que la medida de salvaguardia aplicada sobre la base de esas constataciones y esas conclusiones fundamentadas claramente no va más allá del alcance necesario para prevenir o reparar el daño causado por el aumento de las importaciones.[3477] Por lo tanto, a juicio de las Comunidades Europeas, la cuestión no es tanto si "el párrafo 1 del artículo 3 se aplica al párrafo 1 del artículo 5" como si se puede considerar que las medidas de salvaguardia realmente aplicadas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 se basan en una determinación formulada con arreglo al párrafo 1 del artículo 3. Las Comunidades Europeas consideran que no es así en el caso de muchas de las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos en el presente asunto, en particular en el caso de las aplicadas a los productos que forman parte del grupo de CPLPAC y a los productos fundidos con estaño.[3478]

7.1501 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes basan sus argumentos casi totalmente en su alegación de que las determinaciones de la existencia de daño grave formuladas por la USITC eran incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y de que este supuesto defecto invalida las

[3473] Corea aduce que es de suponer que ésta fue precisamente la razón de que los Estados Unidos pidieran esa recomendación a la USITC.

[3474] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 244 y 245.

[3475] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 99-100; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

[3476] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 111 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3477] Respuesta escritas de las Comunidades Europeas a la pregunta 113 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3478] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 110 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

medidas de salvaguardia. Las determinaciones que formuló la USITC eran plenamente compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por lo tanto, el principal argumento contra las propias medidas de salvaguardia aplicadas al acero carece de fundamento. No obstante, si el Grupo Especial constatara que las determinaciones de la USITC adolecen de algún defecto, los Estados Unidos sostienen que existen dos simples pruebas numéricas que demuestran que cumplían lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos explican estas pruebas con mayor detalle más adelante. Dichas pruebas no pueden interpretarse como una cuantificación del daño o del efecto de una medida de salvaguardia, que, según indican los Estados Unidos, no sería compatible con el marco establecido de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias ni posible. En el mejor de los casos, pueden proporcionar una aproximación que puede indicar que una medida tiene el orden de magnitud apropiado. La comunicación escrita de los Estados Unidos contiene dos pruebas numéricas de este tipo, que indican que la magnitud de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero es compatible con el daño atribuible al aumento de las importaciones no procedentes de los países del TLCAN.[3479]

7.1502 Los reclamantes responden que, no obstante, han demostrado que las medidas no se justificaban sobre la base de los hechos de que disponían la USITC y el Presidente. Como los reclamantes demuestran que los Estados Unidos no cumplieron, en muchos aspectos, las prescripciones de los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, han establecido una presunción *prima facie* de que las medidas aplicadas por los Estados Unidos van más allá de la "medida necesaria" y, por lo tanto, infringen lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3480]

ii) La medida presidencial es distinta de la medida recomendada por las autoridades competentes

7.1503 Los reclamantes señalan a este respecto que la Proclamación Presidencial impuso un aumento del arancel con los siguientes porcentajes: Año 1: 30 por ciento; Año 2: 24 por ciento; Año 3: 18 por ciento[3481], pero no se da ninguna explicación de esta elección. Como la medida adoptada por el Presidente no coincidía con la recomendación de la USITC, el Presidente estaba obligado a cumplir las prescripciones relativas a la "investigación" contenidas en el párrafo 1 del artículo 3, incluido el requisito de proporcionar un informe en el que se enunciaran "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [hubiera] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".[3482] En particular, el Presidente no intentó demostrar que sus medidas de salvaguardia no

[3479] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1056; resumen de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 115 y 116.

[3480] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 110 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 303 y 304; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 162-165; Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de los reclamantes, párrafo 20.

[3481] Anexo a la Proclamación Presidencial, subpartidas 9903.73.37 a 9903.73.39 (Prueba documental CC-13); Notificación de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, G/SG/N/10/USA/6 - G/SG/N/11/USA/5, párrafo 4 i) (Prueba documental CC-14).

[3482] Los reclamantes aducen que la fórmula de la legislación estadounidense según la cual es el Presidente y no las autoridades competentes, es decir, la USITC, quien adopta la decisión definitiva en los casos relativos a salvaguardias no libera al Gobierno de los Estados Unidos de la obligación de cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3. Si el Presidente se aparta de las recomendaciones formuladas por la USITC (que

eran más restrictivas de lo necesario, según se exige en el párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, no "explic[ó] y 'justific[ó]' claramente el alcance de la aplicación de la medida".[3483] Noruega agrega que la inexistencia de un informe que contenga tales constataciones y conclusiones fundamentadas es especialmente sorprendente dado que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales realizó su propia investigación independiente en nombre del Presidente.[3484]

7.1504 Nueva Zelandia[3485] recuerda que, pese a que la USITC recomendó un arancel del 20 por ciento para CPLPAC, a excepción de los desbastes, el Presidente aplicó un arancel del 30 por ciento a esos productos.[3486] Estas decisiones opuestas no fueron acompañadas de ningún análisis y no se hizo ningún intento de explicar cómo el arancel del 30 por ciento, aplicado a un grupo de países más limitado de lo que había recomendado la USITC, no era más restrictivo de lo necesario. Además, es evidente que el arancel del 30 por ciento impuesto por el Presidente está directamente en conflicto con las declaraciones expresas hechas en el informe de la USITC acerca de las medidas que tendría que adoptar la rama de producción nacional de los Estados Unidos para efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones. Por ejemplo, en el contexto de su formulación de la recomendación de un arancel del 20 por ciento, la USITC observó que "algunas de las propuestas de las ramas de producción nacionales no preveían claramente la reducción de capacidad y los cierres que, como se ha visto anteriormente son necesarios para la mejora de la rama de producción".[3487] A juicio de Nueva Zelandia, la USITC quería decir que la protección contra las importaciones por encima del tipo del 20 por ciento que recomendaba tendría efectos desfavorables en las posibilidades de la rama de producción de reducir su capacidad y consolidar su situación, adaptándose así a la competencia de las importaciones. La USITC declaró expresamente que "no estaban de acuerdo con la rama de producción nacional" en que "un arancel *ad valorem* adicional del 35, el 40 o el 50 por ciento es necesario para alcanzar los resultados deseados o es apropiado por otra razón".[3488] A la luz de estas declaraciones de la USITC, la decisión del Presidente de aplicar un arancel superior al recomendado requería una explicación y justificación. Nueva Zelandia aduce que, como la medida adoptada por el Presidente se apartaba de la recomendación de la USITC, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 existía la obligación de enunciar las constataciones y las conclusiones acerca de las razones que justificaban esa otra medida adoptada. No obstante, el Presidente no intentó explicar por qué las medidas de salvaguardia que había adoptado no eran más restrictivas de lo necesario de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, el Presidente no "explic[ó] y

---

deberían estar apoyadas por su informe, incluso si no fue así en el presente asunto), está obligado a explicar su decisión (la conveniencia política -razón aparente de la decisión- no es suficiente).

[3483] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3484] *Véase*, la Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafo 26.

[3485] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.200-4.204.

[3486] Proclamación 7529 de 5 de marzo de 2002; para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de ciertos productos de acero, 67 Fed. Reg. 10553, 10587 (7 de marzo de 2002) (donde se reduce la medida al 24 por ciento en el segundo año y al 18 por ciento en el tercer año) (Prueba documental CC-13).

[3487] Informe de la USITC, volumen I, página 358 y nota 22.

[3488] *Ibid*., página 363.

'justific[ó]' claramente el alcance de la aplicación de la medida".[3489] A juicio de Nueva Zelandia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos tenían la obligación de asegurarse de que la medida de salvaguardia que habían adoptado quedara limitada al alcance necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El Acuerdo no da por supuesto que las autoridades han elaborado una medida lo más restringida posible. La equidad procesal fundamental reflejada en el párrafo 1 del artículo 5 exige una explicación en la que se expongan las "constataciones y las conclusiones fundamentadas" de las autoridades.[3490]

7.1505 A juicio de las Comunidades Europeas y de China, si las autoridades competentes presentan una recomendación, constatan además que su recomendación sería suficiente para hacer frente al daño que se considera causado por el aumento de las importaciones y, por último, declaran expresamente que cualquier medida correctiva más restrictiva sería inapropiada, resulta difícil considerar que estaría justificado apartarse de esa recomendación sobre la base de la determinación formulada por las autoridades competentes de que el aumento de las importaciones ha causado daño a la rama nacional de producción de productos similares. En estas circunstancias, es necesario explicar por qué no se ha actuado de acuerdo con la recomendación. Además, cuando esas autoridades competentes presentan una recomendación y llegan a constataciones y conclusiones fundamentadas según las cuales su recomendación será suficiente para hacer frente al daño causado por el aumento de las importaciones y, por otra parte, declaran expresamente que cualquier medida correctiva más restrictiva sería inapropiada, si no se aplica la recomendación sino una medida correctiva que restringe el comercio más de lo recomendado, ello parecería indicar que la medida correctiva realmente aplicada va más allá del alcance necesario, infringiendo así lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3491]

7.1506 Las Comunidades Europeas y China aducen que la razón de que una autoridad política (el Presidente de los Estados Unidos) no tenga que explicar los motivos de la medida correctiva que impone es que la justificación debería ser evidente según la determinación de las autoridades competentes. En la medida en que la autoridad política no se basa en una determinación de las autoridades competentes sino que la modifica implícitamente o elige algunos de los diversos elementos de las constataciones de las autoridades competentes para crear su propia determinación, actúa como una autoridad competente y está obligada por las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas explican[3492] que las determinaciones de la USITC se basan en las importaciones de una gama de productos distinta de la abarcada por las medidas.[3493] Además, en la Proclamación se excluyeron de las medidas 35 páginas de descripciones detalladas de productos y, aunque las determinaciones se basaron en las importaciones procedentes de todas las fuentes, las medidas no se aplicaron en absoluto al Canadá, México, Israel o Jordania. Por consiguiente, o la determinación no justifica las medidas de

[3489] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3490] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.202.

[3491] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 110 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3492] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 8-26.

[3493] Como puede apreciarse en la Prueba documental CC-107.

salvaguardia impuestas o el Presidente de los Estados Unidos formuló ciertas determinaciones de las que no ofreció ninguna explicación.[3494]

7.1507 Nueva Zelandia aduce que[3495], como lo que hizo el Presidente en este caso va considerablemente más allá del "punto de referencia" establecido por las determinaciones de la USITC y por sus recomendaciones en cuanto a la medida correctiva, existe una infracción *prima facie* de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Esto es especialmente cierto cuando, como ocurrió también en el presente asunto, en el razonamiento con que justificó la adopción de medidas menos restrictivas, la USITC explicó por qué un arancel más restrictivo no era necesario en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 y cuando (como ocurrió aquí) no se proporcionó ninguna explicación de la medida correctiva mas restrictiva que se impuso.[3496] A juicio del Japón, el requisito de que el Presidente cumpla lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 a fin de asegurarse del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 no se aplica en todos los casos, pero indudablemente sí se aplica cuando la medida adoptada por el Presidente no está respaldada por el análisis realizado por la USITC. El Japón agrega otra distinción, según la cual, si la medida adoptada por el Presidente excede de la medida recomendada por la USITC, no se puede decir de ninguna manera que la medida no vaya más allá del alcance necesario.[3497] Noruega aduce que el párrafo 1 del artículo 3 se aplica en todos los casos, ya que las medidas correctivas propuestas por la USITC tendrán que evaluarse y tendrá que estimarse su eficacia en relación con los criterios contenidos en el párrafo 1 del artículo 5. Esta estimación de hasta qué punto son proporcionadas las medidas propuestas es una de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3. Cuando el Presidente decide aplicar medidas que no han sido evaluadas y estimadas por la USITC, tiene que asegurarse de que se cumplan las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3.[3498]

7.1508 A juicio de Nueva Zelandia, es probable que la imposición de una medida de salvaguardia más restrictiva de lo recomendado por una autoridad competente -como en el presente asunto- sea una prueba muy sólida y convincente de que ha habido una violación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. La determinación respecto del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad proporciona un "punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida".[3499] Como lo que hizo el Presidente en el presente asunto va considerablemente más allá del "punto de referencia" establecido por las determinaciones de la USITC y por sus recomendaciones en

[3494] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3495] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3496] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 108 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3497] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3498] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3499] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

cuanto a la medida correctiva, Nueva Zelandia sostiene que hay una infracción *prima facie* de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3500]

7.1509 El Japón, Corea, China, Noruega y el Brasil se remiten al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en el que se dijo que "El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una 'justificación' suficiente de la medida y, como explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida."[3501, 3502] En el presente asunto, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en esos artículos ya que la USITC no justificó sus recomendaciones y el Presidente no facilitó ninguna explicación de las razones por las que se apartó de esas recomendaciones. Esto basta para hacer que las medidas sean inválidas. El Brasil y Corea agregan que el Grupo Especial tiene ante sí dos cuestiones resultantes de la relación del párrafo 1 del artículo 3 con el párrafo 1 del artículo 5. En primer lugar ¿hay una explicación fundamentada de la recomendación de la USITC? En segundo lugar, en la medida en que el Presidente no aplicó la recomendación de la USITC ¿existe una explicación fundamentada de las medidas correctivas que finalmente se impusieron? Si el Presidente hubiera aplicado la recomendación de la USITC, la segunda cuestión no se plantearía. En ninguno de los dos casos se demostró que la medida correctiva recomendada por la USITC o la medida correctiva que realmente impuso el Presidente fuera compatible con las determinaciones subyacentes sobre el daño y la relación de causalidad formuladas por la USITC.[3503] El Brasil añade que no aduce que la USITC tuviera que realizar y hacer público un análisis independiente del alcance de la medida. El incumplimiento por la USITC de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 no se debe a que no efectuó una evaluación de la medida distinta del análisis de no atribución prescrito en el párrafo 2 b) del artículo 4. Ese incumplimiento se refleja, más bien, en el hecho de que la USITC no realizó un análisis de ningún tipo. Concretamente, al no "separar" y "distinguir" el daño grave causado por el aumento de las importaciones, infringiendo así lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4, y no efectuar ningún otro análisis independiente, incumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3.[3504]

7.1510 Los Estados Unidos aducen que, como no existe ninguna obligación legal de que cualquier autoridad presente una recomendación sobre la medida correctiva, tampoco existe ninguna obligación de explicar por qué no se aplicó una recomendación formulada por una autoridad competente, además de la determinación prevista en los artículos 2 y 4. En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación aclaró que "al separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por la otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, como lo dispone el párrafo 2 b) del artículo 4, y al incluir este análisis detallado en el informe en el que se exponen las constataciones y las conclusiones fundamentadas,

---

[3500] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3501] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3502] Respuestas escritas del Japón, Corea y el Brasil a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 303; Primera comunicación de Noruega, párrafo 348.

[3503] Respuestas escritas de Corea y el Brasil a la pregunta 45 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3504] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 111.

como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debería indicar motivos suficientes para adoptar esa medida".[3505] El hecho de que las medidas de salvaguardia adoptadas por el Presidente sean distintas de las recomendaciones formuladas por la USITC no establece una presunción *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* constató que la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente puede diferir de la recomendación formulada por la USITC sin infringir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3506]

7.1511 Los Estados Unidos señalan que las Comunidades Europeas parecen estar de acuerdo en que, si un Miembro adopta la recomendación de las autoridades competentes sobre la medida correctiva, puede basarse en cualquier explicación dada por las autoridades competentes para establecer la compatibilidad de esa medida correctiva con el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos coinciden en que, cuando un Miembro adopta una medida recomendada, cualquier explicación dada por las autoridades competentes, si el Miembro se basa en ella, sería pertinente en una diferencia subsiguiente en el marco de la OMC y podría ser debidamente objeto de examen por un grupo especial. Además, si el Miembro aplicara la medida con un alcance menor de lo recomendado por las autoridades competentes, la explicación de éstas demostraría la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5. Esto fue indudablemente lo que ocurrió en el caso de los productos de acero fundido con estaño, los ABJH, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable. Respecto de cada uno de estos productos, el Presidente estableció una medida cuyo nivel era igual o inferior al recomendado por la USITC, con una duración más breve. Si el Miembro aplicara una medida con un alcance mayor de lo recomendado por las autoridades competentes, la carga de demostrar la incompatibilidad de esa medida con el párrafo 1 del artículo 5 seguiría recayendo sobre los reclamantes. Con arreglo al razonamiento del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Miembro tendría la oportunidad de refutar esos argumentos en cualquier diferencia que se planteara en el marco de la OMC. Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación ha constatado que el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige que se dé una explicación del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 en el momento mismo de la adopción en determinadas circunstancias limitadas que no son aplicables a las medidas de salvaguardia sobre el acero.[3507] Así pues, cualquier análisis realizado por un Miembro para refutar una alegación de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 sería pertinente en una diferencia. No importaría que hubieran efectuado el análisis las autoridades competentes u otro organismo del Miembro ni que el análisis se hubiera preparado antes o después de la aplicación de la medida o durante el procedimiento de solución de diferencias.[3508]

7.1512 Noruega recuerda también que el 26 de octubre de 2001, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales publicó un aviso al público en el que

---

[3505] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3506] Respuestas escritas de los Estados Unidos a las preguntas 110 y 128 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.94 (no se reproducen las notas de pie de página). Según los Estados Unidos, cuando el Grupo Especial hace referencia al término "necesaria" en esta cita, se está refiriendo a la cuantía máxima "necesaria para reparar el daño grave".

[3507] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

[3508] Respuestas escritas de los Estados Unidos a las preguntas 110 y 128 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

solicitaba aportaciones en relación con la medida que había de imponerse.[3509] Concretamente, el Representante pidió que se formularan observaciones sobre: a) la forma que debía adoptar la medida (es decir, arancel, contingente, contingente arancelario, etc.); b) la duración de cualquier medida; y c) cualesquiera otras medidas que facilitarían el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.[3510] Numerosas partes interesadas presentaron observaciones pero el Presidente no hizo público ningún informe. Tampoco explicó cómo el arancel del 30 por ciento -aplicado a un grupo de países distintos- se había adaptado especialmente para atenuar el daño sufrido de resultas de las importaciones procedentes de esos países.[3511]

7.1513 Según los Estados Unidos, Corea, el Japón y Noruega incurren en error al caracterizar este proceso como una investigación. El USTR se limitó a reconocer que, en caso de que la USITC formulara una determinación positiva, sería necesario que el Ejecutivo de los Estados Unidos decidiera si se aplicaba o no una medida de salvaguardia y el alcance de ésta, y que las personas interesadas desearían presentar a los departamentos del Ejecutivo información relativa a tal decisión. Invitó formalmente a formular observaciones al público en general para proporcionar un marco que permitiera que las personas interesadas facilitaran esa información, tanto por escrito como personalmente.[3512]

7.1514 Los Estados Unidos responden[3513] que el Acuerdo sobre Salvaguardias les permite claramente, como a cualquier Miembro de la OMC dividir la administración de su legislación sobre salvaguardias entre la USITC y el Presidente. Como lo indica el extracto de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, un Miembro de la OMC tiene la capacidad discrecional de asignar la responsabilidad de formular determinaciones de conformidad con su legislación en materia de salvaguardias a tantos o a tan pocos responsables de la adopción de decisiones como considere conveniente, siempre que el "acto singular", es decir, la determinación de la existencia de daño por las autoridades competentes cumpla las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los Estados Unidos tenían libertad para establecer un procedimiento en el que el Poder Ejecutivo decide la naturaleza y el alcance de la medida de salvaguardia pero no participa en la determinación de la existencia de daño. Además, a juicio de los Estados Unidos, todas las partes coinciden en que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes, en este caso a la USITC, a facilitar determinadas constataciones y explicaciones en relación con la investigación y la determinación de la existencia de daño. No obstante, las partes discrepan en cuanto a si el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el Presidente explique cómo una medida de salvaguardia previene o repara el daño y facilita el reajuste. Según los Estados Unidos, nunca han afirmado que la "división" del procedimiento permita al Presidente eludir la responsabilidad que le

[3509] Comité Técnico de Política Comercial; Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel (Observaciones públicas sobre posibles medidas de conformidad con el artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 respecto de las importaciones de determinados productos de acero), 66 Fed. Reg. 54321 (26 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-59).

[3510] Comité Técnico de Política Comercial; Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act de 1974 With Regard to Imports of Certain Steel, 66 Fed. Reg. 54321, 54323 (26 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-59).

[3511] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 356.

[3512] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 1368.

[3513] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

corresponde de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. La cuestión clave es que el propio Acuerdo sobre Salvaguardias divide el proceso en dos fases: 1) la investigación (artículo 3) y la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave (artículo 4); y 2) la aplicación de la medida de salvaguardia (artículo 5). Esto ha sido reconocido por el Órgano de Apelación, que declaró que "esos dos análisis son separados y distintos, y el intérprete no debe confundirlos".[3514] Así pues, los Estados Unidos sostienen que es plenamente compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias considerar por separado la determinación de las autoridades competentes y la selección de una medida de salvaguardia compatible con el párrafo 1 del artículo 5 y utilizar distintos procedimientos en cada fase.

7.1515 A juicio de los Estados Unidos, la división del procedimiento entre la USITC y el Presidente no es pertinente. Incluso si la USITC se encargara de la administración de ambas fases del procedimiento, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exigiría que se explicara, en el momento de la imposición de la medida de salvaguardia, cómo esa medida sólo tenía el alcance necesario para reparar o prevenir el daño y facilitar el reajuste. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, "[e]n consecuencia, está claro que, aparte de una excepción [determinados tipos de restricciones cuantitativas que no se utilizaron en el presente asunto], el párrafo 1 del artículo 5, incluyendo su primera frase, no obliga a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica 'sólo ... en la medida necesaria'".[3515, 3516]

iii) Relación con la prescripción de no atribución y las determinaciones previstas en el párrafo 2 b) del artículo 4

7.1516 Los reclamantes aducen que el nivel del daño que puede repararse o prevenirse de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 no debería corresponder a la totalidad del daño sufrido por la rama de producción nacional, evaluado con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. Por el contrario, deberían deducirse los efectos perjudiciales de factores distintos del aumento de las importaciones, determinados en el contexto de la prescripción de no atribución que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4. Por lo tanto, si una medida correctiva se adapta especialmente a una constatación de la existencia de daño grave que no ha sido sometida al debido procedimiento de "no atribución", será excesiva. De ahí que, en términos prácticos, la prescripción de no atribución que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 sirva para determinar la parte de todo el daño sufrido por la rama de producción nacional que puede repararse de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Según los reclamantes, el párrafo 2 b) del artículo 4 está al servicio de los objetivos previstos en el párrafo 1 del artículo 5 por dos razones. En primer lugar, evita que las autoridades infieran la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave cuando hay varios factores que causan daño al mismo tiempo. En segundo lugar, lo cual es aún más importante, sirve de "criterio para asegurarse de que sólo una parte apropiada del daño total se atribuya al aumento de las importaciones" y, por lo tanto, "determina la medida admisible en que se puede aplicar la medida de salvaguardia con arreglo [...] [al] párrafo 1 del artículo 5".[3517] El incumplimiento de las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 establece necesariamente la presunción de que la medida es más

[3514] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

[3515] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

[3516] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3517] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 252.

restrictiva de lo necesario y, por lo tanto, infringe el párrafo 1 del artículo 5. Sin un "criterio" apropiado, era imposible que la USITC determinara cómo podía adaptarse especialmente cualquier medida al daño causado sólo por las importaciones. En un caso de este tipo, si no hay una explicación convincente de por qué la medida seguía siendo no más restrictiva de lo necesario, debe considerarse que infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3518] Además, agregan los reclamantes, el cumplimiento de los requisitos de causalidad o no atribución previstos en el párrafo 2 b) del artículo 4 no demuestra de modo concluyente que la medida correctiva no es excesiva.[3519]

7.1517 El Brasil, el Japón y Suiza alegan que una violación del párrafo 2 b) del artículo 4 implica necesariamente la violación del párrafo 1 del artículo 5. Las Comunidades Europeas, Corea, China, Nueva Zelandia y Noruega aducen que en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación resolvió que se establece un principio de prueba de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 tan pronto como se demuestra que ha habido una violación del requisito de no atribución previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4[3520], como ha ocurrido en la presente diferencia, en la que se han identificado errores en el análisis del daño grave y de la relación de causalidad. Como indicó el Órgano de Apelación, la carga de refutar ese principio de prueba recae entonces sobre el Miembro que aplica la medida de salvaguardia.[3521] Más concretamente, corresponde entonces a ese Miembro que aplica la medida de salvaguardia la carga de demostrar que su medida hace frente a una parte del daño sufrido por su rama de producción nacional igual o inferior a la causada por el aumento de las importaciones. En este contexto, recae sobre el Miembro que aplica la medida de salvaguardia la carga de evaluar el daño atribuido al aumento de las importaciones.[3522]

7.1518 Corea está de acuerdo y declara que la finalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 es que el daño causado por otros factores no se atribuya indebidamente a las importaciones (párrafo 2 b) del artículo 4), mientras que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 tiene el objetivo de lograr que la medida quede limitada a reparar los efectos causados en la rama de producción nacional únicamente por las importaciones. El párrafo 1 del artículo 5 no permite la aplicación de una medida de salvaguardia más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave causado sólo por las importaciones.[3523] No permite la aplicación de medidas de salvaguardia para reparar el daño causado por otros factores.[3524] A juicio de Nueva Zelandia, el párrafo 2 b) del artículo 4 es totalmente indispensable para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 y, en particular, para que se cumpla el requisito de que "la parte del perjuicio grave total atribuida a un Miembro exportador debe ser proporcional al perjuicio causado por las importaciones procedentes de ese

[3518] Primera y segunda declaraciones orales de Noruega.

[3519] Respuestas escritas del Brasil y el Japón a la pregunta 99 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3520] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 261.

[3521] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 262.

[3522] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, Suiza, el Japón, Noruega y Nueva Zelandia a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3523] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 258.

[3524] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 99 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Miembro".[3525] El Órgano de Apelación puso de relieve que "las medidas de salvaguardia deben aplicarse de forma que hagan frente sólo a las consecuencias de las *importaciones*".[3526, 3527]

7.1519 Los reclamantes señalan el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en el que se pone de relieve que, "[a]l separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, como lo dispone el párrafo 2 b) del artículo 4, y al incluir este análisis detallado en el informe en el que se exponen las constataciones y las conclusiones fundamentadas, como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debería indicar motivos suficientes para adoptar esa medida. El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debería tener el efecto secundario de proporcionar una 'justificación' suficiente de la medida y [...] debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida".[3528] A juicio de los reclamantes, por lo tanto, el Órgano de Apelación ha aclarado que una autoridad no sólo debe evitar atribuir la causa a factores distintos del aumento de las importaciones (párrafo 2 b) del artículo 4), sino que también debe asegurarse de que la medida aplicada queda limitada a lo necesario para hacer frente a ese determinado daño causado por esas importaciones separadas y distinguidas (párrafo 1 del artículo 5) y debe justificar claramente la medida (párrafo 1 del artículo 3).[3529]

7.1520 A juicio de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación ha constatado que el daño atribuido al aumento de las importaciones es el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia. Este daño se identifica mediante los análisis de la relación de causalidad y la no atribución previstos en el párrafo 2 b) del artículo 4 e informa la selección de una medida de salvaguardia. Aunque un análisis lleva al otro, el Órgano de Apelación ha puesto de relieve que la evaluación del daño de conformidad con los artículos 3 y 4 es "separad[a] y distint[a]" de la evaluación del alcance admisible de la aplicación de una medida de salvaguardia y que "el intérprete no debe confundir [...]" esos dos análisis.[3530] Así pues, no hay una prescripción que obligue a examinar por segunda vez los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 al aplicar el párrafo 1 del artículo 5.[3531] Los Estados Unidos aducen que la no atribución está relacionada con la identificación de la relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave a la rama de

---

[3525] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 253, en el que se cita con aprobación el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*.

[3526] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 258 (las cursivas figuran en el original); Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 99 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3527] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3528] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 348.

[3529] Respuestas escritas de los reclamantes a las preguntas 113 y 114 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 350.

[3530] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

[3531] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 102 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

producción nacional ya que permite distinguir los efectos perjudiciales de las importaciones de los efectos perjudiciales de otros factores. No es una prescripción del párrafo 1 del artículo 5 y, por lo tanto, no es un requisito para decidir cuál es la medida de salvaguardia adecuada que debe aplicarse. Los Estados Unidos sostienen que el análisis del párrafo 1 del artículo 5 realizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* obliga a llegar a la conclusión de que el párrafo 2 b) del artículo 4 debe proporcionar un "punto de referencia" para asegurarse de que sólo la parte apropiada del daño total se atribuya al aumento de las importaciones. Por consiguiente, las autoridades competentes deben completar el análisis de no atribución de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 antes de que el Miembro adopte una decisión sobre el alcance admisible de una medida de salvaguardia. La no atribución es parte del proceso de identificación del daño atribuible al aumento de las importaciones que, a su vez, establece el "punto de referencia" para la aplicación de la medida. Por lo tanto, según el razonamiento del Órgano de Apelación existe una relación entre el análisis de no atribución realizado de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 y la selección del nivel de la medida de salvaguardia con arreglo al párrafo 1 del artículo 5. El primero informa el segundo. Puesto que la atribución del daño a las importaciones, que incorpora el análisis de no atribución, es el punto de referencia para el alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia, un segundo análisis de no atribución sería redundante. Si la medida queda por debajo del punto de referencia, no es necesario preocuparse por la posibilidad de que se aplique para reparar el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, confirma esto el hecho de que, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, debe haber dos análisis. El primer análisis se utiliza para determinar si el aumento de las importaciones causa un daño grave a los productores nacionales y el segundo para determinar cuál es la medida correctiva apropiada. La no atribución es parte del primer análisis básico, que, según lo describió el Órgano de Apelación, es la determinación por las autoridades competentes de conformidad con los artículos 3 y 4 de si el aumento de las importaciones está causando o amenaza causar un daño grave.[3532]

7.1521 Los Estados Unidos llegan a la conclusión de que los reclamantes definen erróneamente el criterio que debe aplicarse para evaluar los argumentos con que responden los Estados Unidos. El Órgano de Apelación reconoció que un Miembro puede "refutar" la presunción creada por una incompatibilidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Al hacerlo, no sugirió que recaería sobre el Miembro una carga mayor de la que corresponde habitualmente a la parte demandada de conformidad con el ESD: contrarrestar o refutar una presunción *prima facie* establecida por la parte reclamante.[3533] Cuando una parte reclamante se basa en una incompatibilidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 para establecer una presunción *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, lo único que hace es demostrar que existe una cierta incertidumbre por lo que se refiere al nivel apropiado de la medida de salvaguardia. Por consiguiente, la refutación sólo tendría que probar que la medida guarda proporción con los efectos perjudiciales atribuibles al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que han refutado plenamente cualquier alegación de incompatibilidad con el párrafo 2 b) del artículo 4.[3534]

[3532] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 99 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3533] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 98.

[3534] Resumen de la Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 71.

f) Cuantificación

7.1522 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega aducen que el párrafo 1 del artículo 5 exige sin ninguna duda que las medidas de salvaguardia no superen la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave y facilitar el reajuste. La evaluación de la "medida necesaria" exige inevitablemente algún tipo de cuantificación.[3535] Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega señalan que nadie pide a los Estados Unidos una precisión absoluta -sino sólo que realicen una honrada estimación.[3536] Noruega opina que, incluso si el texto del Acuerdo no utiliza expresamente el término "cuantificar", en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró expresamente que el Acuerdo establece la obligación de asegurarse de que la medida de salvaguardia aplicada "guarda proporción" con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave. Es difícil, si no imposible, comprender cómo se podría elaborar una medida que se adapte especialmente sólo al daño causado por las importaciones sin intentar de alguna manera cuantificar el daño pertinente.[3537] Además, la cuantificación permite que otros Miembros comprueben que el nivel elegido cumple las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuando no hay ninguna indicación de cuál es el daño al que se intenta hacer frente con la medida, es imposible estimar si ésta va más allá de la proporcionalidad o no. Esto es también totalmente evidente según el requisito de no atribución que estableció el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[3538] Si no se pueden cuantificar los efectos de los distintos factores a que se ha atribuido el supuesto daño, es imposible asegurarse de que se ha llevado a cabo realmente la no atribución. Las afirmaciones de los Estados Unidos que alegan que no existe una obligación de cuantificar, no sólo están equivocadas sino que constituyen simplemente una excusa para incluir factores ajenos en su medida correctiva y, de ese modo, sobrecompensar cualquier daño que puedan haber causado las importaciones.[3539]

7.1523 Los Estados Unidos impugnan la afirmación de los reclamantes de que las determinaciones sobre el daño y la no atribución y otras determinaciones que han de formularse de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la relativa al nivel y el alcance apropiados de la medida correctiva, deberían "cuantificarse". Sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga al Miembro que aplica una medida de salvaguardia ni a sus autoridades competentes a "cuantificar" el daño atribuible al aumento de las importaciones. De hecho, el párrafo 2 a) del artículo 4 se refiere al análisis de tal manera que la cuantificación resulta imposible. Esta disposición exige que las autoridades competentes evalúen varios factores específicos que se miden en unidades distintas. Ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere que sea necesaria o incluso posible la cuantificación del "daño". Efectivamente, en el marco del GATT de 1947, se reconoció que "era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario" para que

[3535] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 506.

[3536] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 508.

[3537] Noruega no excluye la posibilidad de combinar la cuantificación con evaluaciones cualitativas, pero ello requiere que las evaluaciones cualitativas sean lo bastante precisas para que se pueda realizar una comparación que tenga sentido y se pueda demostrar explícitamente que se cumple el requisito de la proporcionalidad; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 159.

[3538] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 252-260.

[3539] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 159-163; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 109-118.

una medida de salvaguardia alcanzara los objetivos del artículo XIX.[3540] A juicio de los Estados Unidos, los artículos 5 y 7, que se refieren al alcance y la duración de una medida de salvaguardia, no exigen que se evalúe el daño grave o el alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia. Tampoco eliminan la imposibilidad de esa evaluación en la práctica.[3541]

7.1524 Los Estados Unidos agregan que el texto no apoya la idea de que el "daño", como tal, debe cuantificarse. En el párrafo 1 del artículo 4 se define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". En el párrafo 2 a) de ese artículo se especifica que, al determinar si existe daño, las autoridades competentes deben evaluar "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". Por consiguiente, el propio texto da un tratamiento distinto a ambos conceptos. Los factores examinados por las autoridades competentes se describen como "cuantificable[s]" pero no el propio "daño grave". Esta omisión es significativa porque, cuando los acuerdos abarcados exigen la cuantificación o evaluación de algo, generalmente lo expresan claramente y con frecuencia facilitan directrices detalladas.[3542] Los Estados Unidos aducen que el marco del análisis contenido en el párrafo 2 a) del artículo 4 respalda también esta conclusión: no es posible "cuantificar" el daño por muchas razones. La más evidente es que los diversos factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4 se miden en unidades distintas -la parte del mercado y la utilización de la capacidad en porcentajes, el nivel de ventas y la producción en unidades, los beneficios y las pérdidas en moneda (o en porcentajes) y el empleo en número de trabajadores o en horas trabajadas.[3543] El Órgano de Apelación ha puesto de relieve que "sólo cuando se ha evaluado la *situación general* de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si se ha producido un 'menoscabo general significativo' de la situación de dicha rama de producción".[3544, 3545]

7.1525 Los Estados Unidos sostienen que otro problema que plantea la cuantificación del "daño grave" es que los factores que mejor ilustran la situación de una rama de producción pueden ser distintos según la rama de producción de que se trate. Por ejemplo, en una rama de producción que necesita trabajadores muy calificados para fabricar un producto, las reducciones del empleo pueden ser una indicación especialmente importante de la existencia de daño. Una vez que se despide a esos trabajadores, la rama de producción puede tener dificultades para formar otros que los sustituyan a fin de restablecer los niveles anteriores de producción. En cambio, en una rama de producción cuyo producto incorpora tecnología que experimenta frecuentes cambios, las reducciones de los gastos de investigación y desarrollo pueden ser una indicación especialmente importante de la existencia de daño. Sin esos gastos, la rama de producción no podrá introducir en su producto los nuevos

[3540] *Sombreros de fieltro*, párrafo 35; el Órgano de Apelación citó este informe como parte del *acquis* del GATT de 1947. Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 174.

[3541] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1032.

[3542] Por ejemplo, en el artículo 2 del Acuerdo Antidumping o en el artículo 14 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Hay un contraste entre las prescripciones detalladas para el cálculo del margen de dumping y de la cuantía de la subvención, respectivamente, y el tratamiento del daño en ambos acuerdos, que no exigen que se calcule la cuantía del daño.

[3543] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1036.

[3544] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 139.

[3545] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1035.

perfeccionamientos que necesita para seguir compitiendo en el mercado. Cualquier "cuantificación" realizada mediante una fórmula matemática no tendría en cuenta estos juicios informados acerca de la importancia relativa de los factores que habrían de tenerse en cuenta.[3546]

7.1526 Noruega señala[3547] que, aunque los Estados Unidos intentan aducir que la cuantificación propuesta por los reclamantes es imposible[3548], ese país proporciona una cierta cuantificación *ex post facto* en los modelos económicos que denomina "modelling worksheet I" (hoja de trabajo I relativa al modelo[3549]) y "remedy worksheet I" (hoja de trabajo I relativa a la medida correctiva[3550]), lo cual demuestra que sí es posible cuantificar, incluso para los Estados Unidos. No obstante, estos modelos no se incluyeron en el informe de la USITC. Por lo tanto, los Estados Unidos no pueden basarse en ellos para justificar las medidas. Además, los Estados Unidos no niegan que la refutación de una presunción *prima facie* de violación del párrafo 1 del artículo 5 debida a un análisis de no atribución deficiente comprendería algún tipo de "cuantificación" del efecto de la medida correctiva en relación con el daño causado por el aumento de las importaciones.[3551]

7.1527 Según el Brasil, las autoridades nacionales tienen la obligación de demostrar que están presentes los elementos necesarios para imponer medidas de salvaguardia, ya sean cualitativos o cuantitativos. Por ejemplo, en el párrafo 2 b) del artículo 4 se dispone lo siguiente: "No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones [...] y el daño grave". Análogamente, el párrafo 2 c) del artículo 4 se refiere a una "demostración de la pertinencia de los factores examinados". El párrafo 1 del artículo 3, por supuesto, exige a las autoridades competentes que enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado". Así pues, no cabe duda de que la carga recae sobre las autoridades nacionales. Que se proporcione o no un análisis cuantitativo o que éste sea o no necesario dependerá de las circunstancias y de las posibilidades de disponer de datos para realizar ese análisis. Hay dos factores presentes en este asunto que parecerían exigir un análisis cuantitativo para justificar las constataciones y conclusiones de la USITC. En primer lugar, por lo que se refiere a CPLPAC, intuitivamente parecería que muchos factores distintos de las importaciones de que se trata tuvieron efectos más considerables que dichas importaciones, tanto por sí solos como acumulados. Por ejemplo, intuitivamente, se podría pensar que el crecimiento del exceso de capacidad nacional, que supero en 16 millones de toneladas la demanda de 1996 a 2000[3552], tendría un efecto considerablemente mayor desde el punto de vista del daño a la rama de producción nacional que un aumento de las importaciones de 2,5 millones de toneladas. También podría suponerse que un incremento de 3 millones de toneladas de las expediciones de bajo costo de las miniacerías entre 1998 y 2001[3553] tendría asimismo un efecto considerablemente mayor en el estado de la rama de producción

[3546] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1038.

[3547] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 163.

[3548] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1036.

[3549] EE.UU. - Prueba documental 57.

[3550] Que no figuran en las pruebas documentales.

[3551] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1062.

[3552] Primera comunicación escrita del Brasil, figura 3.

[3553] Primera comunicación escrita del Brasil, figura 24.

nacional que un aumento de las importaciones más pequeño. Por consiguiente, el Brasil aduce que parece que debe demostrarse de algún modo que existe una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones, distinguido y separado de estos otros factores, y el daño grave. Cuando, intuitivamente, los hechos parecen apuntar a una conclusión y las autoridades llegan a una conclusión distinta, debe demostrarse de algún modo que la conclusión a que se llegó era correcta. En el presente asunto, el Brasil opina que parecería que era necesario cuantificar los efectos de las importaciones y de otras causas; de lo contrario, no hay nada que respalde la conclusión de la USITC. En segundo lugar, existen abundantes datos en los que podría basarse una cuantificación de las causas de daño a la rama de producción nacional. En particular, el principal problema, tanto según la rama de producción como según la USITC, eran los niveles de precios bajos en la última parte del período de investigación. Se disponía de amplia información para elaborar modelos de los efectos de diversos factores en los precios. El personal económico de la USITC ya había incluso aceptado y aprobado un modelo de ese tipo en la investigación antidumping sobre los productos de acero laminados en frío. Este modelo podía haber sido elaborado por la USITC. Otra posibilidad eran los modelos proporcionados por diversas partes interesadas, que podían haberse adaptado a las necesidades de la USITC. Ante un resultado contrario a la intuición, la USITC no hizo ningún esfuerzo por demostrar que sus constataciones y conclusiones tenían una base.[3554]

7.1528 El Brasil afirma que el hecho de que no se realizara un análisis adecuado de no atribución, como lo exige el párrafo 2 b) del artículo 4, establece, por sí mismo, una presunción *prima facie*. Además, el Brasil cree que un resultado contrario a la intuición, no acompañado por una demostración concreta de cómo se llegó a ese resultado, también establece una presunción *prima facie*. Por último, en cuanto a si la medida correctiva es mayor de lo necesario para reparar el daño causado por el aumento de las importaciones, la imposición de una medida correctiva superior a lo recomendado (y, es de suponer, a lo que respaldaban las constataciones y conclusiones fundamentadas), sin ninguna explicación de la razón o la necesidad de ese cambio, parecería establecer asimismo una presunción *prima facie*. Que se haya establecido o no una presunción *prima facie* dependerá de los hechos y circunstancias de cada caso.[3555]

7.1529 Análogamente, a juicio del Japón, Corea y Nueva Zelandia, como las autoridades son las que deciden la imposición de medidas de salvaguardia, recae sobre ellas la carga de reunir y evaluar información fáctica suficiente para cumplir todos los requisitos de dicha imposición. En las situaciones en que se dispone de amplios datos, y en particular en los casos en que los datos no sólo están disponibles sino que se presentan a las autoridades, éstas tienen la obligación de examinarlos. En el presente asunto, los reclamantes sostienen que existían abundantes datos a disposición del público y que las partes presentaron diversos estudios económicos en los que se utilizaron esos datos. Por lo tanto, la USITC tenía a su disposición información y estudios que le habrían permitido cuantificar los efectos perjudiciales, pero optó por no hacerlo.[3556]

[3554] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3555] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3556] Respuestas escritas del Japón, Corea y Nueva Zelandia a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.1530 Los Estados Unidos señalan que el Japón y el Brasil dan por cierto que sólo existe una manera de "cuantificar" el daño -utilizando modelos económicos.[3557] En la práctica, desearían sustituir el análisis complejo y matizado que contempla el párrafo 1 del artículo 5 por una prueba rígida basada en fórmulas matemáticas. La elaboración de modelos se utiliza ampliamente en la teoría económica y puede desempeñar una función en la evaluación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, los modelos tienen importantes limitaciones, que impedirían cuantificar por ese medio el "daño" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias o medir con cierta precisión el efecto del aumento de las importaciones o de una medida de salvaguardia en los diversos factores que demuestran la existencia de daño.[3558]

7.1531 Los Estados Unidos sugieren que la diferencia más importante entre el enfoque del Japón y el Brasil y el estadounidense reside en la manera en que se utilizan los modelos. El Japón y el Brasil adujeron ante la USITC y ahora aducen ante el Grupo Especial que determinados modelos permiten calcular los efectos de las importaciones y de otros factores en la rama de producción nacional y que los resultados calculados deberían informar el análisis de la relación de causalidad y la no atribución realizado por las autoridades competentes. Como cuestión general, esta opinión ignora las limitaciones de los modelos informáticos. Un modelo diseñado para estimar los efectos de las ventas de un participante en el mercado en los precios y cantidades de los demás participantes reflejará probablemente los efectos de otros factores con menor exactitud. Aunque teóricamente se podrían diseñar modelos para todas las posibles causas de daño, éstos requerirían distintos supuestos subyacentes y distintos insumos cualitativos y cuantitativos, lo cual haría sumamente sospechosa cualquier comparación de los resultados. En resumen, los mejores modelos informáticos disponibles proporcionan un tipo de "cuantificación" que no permitiría cumplir la obligación prevista en el Acuerdo sobre Salvaguardias de demostrar la existencia de una relación de causalidad o asegurar la no atribución. Concretamente, en el caso de los modelos a que hacen referencia el Japón y el Brasil -que fueron elaborados para el procedimiento sobre el *acero*- el personal de la USITC llegó a la conclusión de que no proporcionaban "pruebas estadísticas de que el efecto de la competencia de las importaciones en los precios nacionales fuera significativamente mayor que el efecto de los demás factores incluidos en su análisis".[3559] Además, los modelos no evaluaban la magnitud de los efectos de las importaciones frente a los efectos de los demás factores "de manera estadística". Medían el efecto de la competencia nacional como "débil" o "nulo".[3560] Tampoco pretendían examinar y sopesar todos los factores que es necesario tener en cuenta para evaluar el daño y la relación de causalidad. Por consiguiente, la USITC concedió escasa importancia a los modelos debido a sus "graves limitaciones".[3561, 3562]

7.1532 Por el contrario, los Estados Unidos aducen que no utilizaron un nuevo modelo informático para comparar los distintos factores como parte del análisis de la relación de causalidad. En cambio, recurrieron a un modelo informático establecido para realizar un análisis discreto acerca de un solo

[3557] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 324; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 212-214.

[3558] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1039.

[3559] Memorando de la USITC EC-Y-042, página 42.

[3560] Memorando de la USITC EC-Y-042, página 1.

[3561] Informe de la USITC, página 59, nota 260.

[3562] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

factor -las importaciones- al analizar el alcance admisible de la aplicación de la medida de salvaguardia desde el punto de vista del volumen, los precios y los ingresos correspondientes al producto vendido por la rama de producción nacional. Concretamente, los Estados Unidos utilizaron dos escenarios: 1) estabilidad de las importaciones en 2000 en los niveles anteriores al incremento súbito y 2) aplicación en 2000 de las medidas de salvaguardia establecidas por el Presidente y elaboraron un modelo de la manera en que los precios y los volúmenes de los productos vendidos en los Estados Unidos podrían haber sido distintos. Examinando los efectos de las importaciones en los volúmenes y los precios en ambos escenarios y manteniendo constantes todas las demás causas supuestas de daño, los Estados Unidos alegan que evitaron el riesgo de que el modelo no comparara con exactitud los efectos en los volúmenes y los precios de dos causas de daño distintas. Además, como era "imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado [...] en ese momento"[3563], los Estados Unidos aducen que la incertidumbre inherente a los modelos informáticos no es diferente de la que caracteriza cualquier otro análisis disponible. En cambio, cuando se trata de analizar la relación de causalidad, hay una alternativa: el tipo de análisis cualitativo que utilizó la USITC.[3564]

7.1533 Los Estados Unidos declaran que no pueden comprender exactamente lo que los partidarios de la cuantificación habrían querido que la USITC hiciera de manera diferente. Sólo un reducido número de reclamantes han planteado esta cuestión y, hasta la fecha, no han indicado con exactitud cómo debería haber cuantificado el daño la USITC. Según los Estados Unidos, Noruega afirma en repetidas ocasiones que la cuantificación es necesaria, pero no indica cómo puede realizarse. El Brasil critica también el modelo económico utilizado por la USITC en su recomendación de una medida correctiva, pero sugiere que la USITC debía haberse basado realmente en un modelo económico, en particular en un modelo informático presentado en nombre de los productores extranjeros, que la USITC rechazó.[3565] El Japón critica también a la USITC por no haberse basado en el modelo informático de los productores extranjeros.[3566] Según los Estados Unidos, los partidarios de la cuantificación no han explicado qué significa para ellos ese término ni cómo podría una autoridad competente cuantificar el daño o los efectos de las importaciones en todos los indicadores de daño que han de tenerse en cuenta según el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, los Estados Unidos alegan que no comprenden en qué difirieron los cálculos numéricos que realizaron de cualquier sugerencia que puedan formular los reclamantes.[3567]

7.1534 Los Estados Unidos señalan que los reclamantes adoptan posiciones distintas sobre la necesidad de la cuantificación. La mayor parte de ellos evitan la cuestión, declarando que las autoridades competentes deben cuantificar el daño "si es necesario" y asumir la carga de hacerlo.[3568]

[3563] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35.

[3564] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3565] Primera declaración oral pronunciada por el Brasil, párrafo 35.

[3566] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 276-281.

[3567] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3568] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; el Japón, Noruega y el Brasil adoptan una posición similar en sus respuestas escritas a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Corea y Nueva

Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, en las diferencias que se desarrollan al amparo del ESD, es un principio arraigado que incumbe a la parte que defiende el aspecto afirmativo de una proposición la carga de demostrarla.[3569] Los Estados Unidos alegan que han presentado amplias pruebas de que no es posible cuantificar con exactitud el daño causado por el aumento de las importaciones o los efectos perjudiciales de dicho aumento de manera que pueda utilizarse en un análisis que separe los efectos perjudiciales de las importaciones y de otros factores. Por lo tanto, aducen que recae sobre los partidarios de la cuantificación la carga de demostrar dos cosas: i) que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige la cuantificación y ii) que es posible una cuantificación precisa del daño o de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones. Según los Estados Unidos, los reclamantes no han asumido esta carga en ninguno de sus dos aspectos. La única prueba que ofrecen para demostrar que la cuantificación es posible son los modelos informáticos presentados a la USITC, que ésta rechazó. Aunque el Japón y el Brasil critican a la USITC por "descartar" los resultados de los modelos económicos "con una sola nota de pie de página"[3570], en ningún momento se refieren a las razones de la USITC para conceder escasa importancia a los modelos. El único fundamento de derecho de la afirmación de que la cuantificación es obligatoria que citan los reclamantes es el criterio de "sólo [...] en la medida necesaria" previsto en el párrafo 1 del artículo 5. Algunos reclamantes creen que un Miembro únicamente puede actuar de acuerdo con este criterio si cuantifica los efectos tanto del aumento de las importaciones como de la medida de salvaguardia.[3571] No obstante, en opinión de los Estados Unidos, un análisis cualitativo también puede ser suficiente para demostrar que una medida de salvaguardia guarda proporción con el daño atribuible al aumento de las importaciones.[3572]

7.1535 Para los Estados Unidos, en la medida en que los reclamantes han sugerido que es necesario algún análisis adicional para cuantificar con precisión y científicamente el alcance exacto del daño y los efectos de las medidas adoptadas, ese criterio sería claramente inaplicable e incompatible con el Acuerdo. Es un criterio que ninguna parte puede cumplir al adoptar una medida de salvaguardia y que, por lo tanto, anularía en la práctica el Acuerdo.[3573]

7.1536 A juicio de los Estados Unidos, ningún análisis que pretenda realizar una cuantificación puede cumplir las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 o el párrafo 2 b) del artículo 4. Los cálculos numéricos limitados que facilitaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita tenían el objetivo restringido de proporcionar al Grupo Especial pruebas adicionales de que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero eran compatibles con el párrafo 1 del artículo 5. Desde

---

Zelandia aducen que la cuantificación siempre es necesaria, mientras que China y Suiza no adoptan ninguna posición; respuestas escritas de Corea, Nueva Zelandia y Suiza a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3569] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 20.

[3570] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 213; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 276-278. Las Comunidades Europeas formulan un argumento similar; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 278.

[3571] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3572] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 192-196.

[3573] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1064.

luego, no apoyan la idea de que se exige el tipo de cuantificación que contemplan algunos reclamantes o cálculos numéricos como el (o los) que hicieron los Estados Unidos en la presente diferencia.[3574]

g) Exclusión de productos

7.1537 Las Comunidades Europeas y Noruega aducen que, para determinar si productos investigados pueden ser excluidos de la aplicación de una medida de salvaguardia, el artículo 5 ha de interpretarse a la luz del principio de paralelismo inherente a esa disposición y a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este contexto, la cláusula "medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 significa "medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave causado por las importaciones que han sido la base de las determinaciones sobre el 'aumento de las importaciones' y sobre la existencia de un 'daño grave' y de una relación de causalidad", que deben ser las importaciones objeto de la medida. Si el daño grave y la relación de causalidad se han estimado con referencia a una determinada gama de productos, es esa gama de productos la que se ha identificado como causante del daño grave. El nivel y el tipo de la medida correctiva apropiada para contrarrestar ese daño grave no pueden redistribuirse entre una gama más limitada de productos. De lo contrario, según sugieren estos reclamantes, se atribuirían a ciertas importaciones las consecuencias de un daño que no se ha determinado que causaron. Por otra parte, si todas las importaciones investigadas y de las que se ha constatado que han causado un daño grave quedan cubiertas por la medida, esa medida puede reducirse uniformemente a algo menos de lo necesario, si el país importador lo desea.[3575]

7.1538 A juicio del Brasil, las exclusiones de productos modifican la medida correctiva, haciéndola menos restrictiva. Influyen en el nivel de protección otorgado por la medida correctiva y deben considerarse así.[3576] El Japón cree que las exclusiones de productos tienen la finalidad concreta de asegurar que las medidas no sean mayores de lo necesario para proporcionar alivio. Si un producto no se fabrica en los Estados Unidos sería excesivo imponer una medida paliativa en relación con ese producto.[3577] Según Corea, al excluir esos productos de la aplicación de la medida correctiva, los Estados Unidos optan por no imponer el alivio. Este proceder no sólo está permitido sino que se contempla en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[3578]

7.1539 Según las Comunidades Europeas, la exclusión de un producto (o subproducto) abarcado por una medida de salvaguardia porque la solicite la rama de producción estadounidense o por cualquier otra razón elimina la restricción que se aplicaría a ese subproducto pero no hace nada para que la medida de salvaguardia guarde mayor proporción en el caso del resto de los subproductos. Efectivamente, el hecho de que la propia rama de producción de acero de los Estados Unidos haya

[3574] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3575] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y Noruega a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3576] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3577] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3578] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

pedido y obtenido exclusiones (por ejemplo, de los desbastes) tendería a indicar que el nivel inicial de las medidas era desproporcionado.[3579]

7.1540 Los Estados Unidos responden que la exclusión de determinados tipos de cada producto de la aplicación de las medidas no establece una presunción *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5. Este artículo permite claramente a los Miembros aplicar una medida de salvaguardia cuyo alcance sea menor de lo necesario para reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, siempre que cumplan la obligación de trato NMF prevista en el párrafo 2 del artículo 2. Esta capacidad discrecional abarca la aplicación reducida -o incluso la no aplicación- de una medida a determinados tipos de un producto. La utilización del criterio "sólo [...] en la medida necesaria" indica que en el párrafo 1 del artículo 5 se establece un máximo para la aplicación de una medida de salvaguardia. "Sólo" significa que la medida puede aplicarse hasta ese nivel pero no por encima de él. Puesto que el párrafo 1 del artículo 5 no limita la capacidad de un Miembro de aplicar una medida menor de lo necesario, los Miembros tienen facultades discrecionales para hacerlo. Por consiguiente, un Miembro tiene libertad para excluir un tipo del producto o aplicar la medida en niveles más bajos a ese tipo del producto, siempre que cumpla las demás prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el requisito previsto en el párrafo 2 del artículo 2 de aplicar la medida independientemente de la fuente.[3580]

7.1541 Los Estados Unidos señalan que el Japón, Corea y el Brasil están de acuerdo en que la exclusión de productos no es necesariamente incompatible con el párrafo 1 del artículo 5. Sólo Nueva Zelandia aduce que las exclusiones están prohibidas basándose en que el paralelismo exige la aplicación de cualquier medida de salvaguardia a todos y cada uno de los artículos incluidos en el producto objeto de una constatación de la existencia de daño grave.[3581] (Los Estados Unidos hacen referencia a este concepto denominándolo "paralelismo en cuanto al alcance".) Nueva Zelandia reconoce que el paralelismo, tal como se describió en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de Trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, "estaba, según los hechos, limitado a las importaciones por su fuente".[3582] (Los Estados Unidos denominan esto "paralelismo en cuanto a la fuente".) Sin embargo, según los Estados Unidos, Nueva Zelandia aduce que estos informes también defienden el "principio general" del paralelismo en cuanto al alcance. A juicio de los Estados Unidos, este principio no existe.[3583] Ese país aduce que Nueva Zelandia no ha refutado su análisis y, por lo tanto, no ha establecido una presunción *prima facie* de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere el paralelismo en cuanto al alcance.[3584]

[3579] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 520.

[3580] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3581] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 92 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3582] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 92 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3583] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 763-766.

[3584] Los Estados Unidos señalan también que, como cuestión sistémica, es inquietante la interpretación que hace Nueva Zelandia de los informes sobre los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*. A juicio de Nueva Zelandia, las observaciones generales formuladas por el Órgano de Apelación en esos informes son dispositivas en lo relativo a una cuestión -el paralelismo en cuanto al alcance- que las partes no

7.1542 A juicio de los Estados Unidos, las exclusiones (o las reducciones de la aplicación) son un factor que el Grupo Especial debería tener en cuenta al evaluar si las medidas de salvaguardia aplicadas al acero son compatibles con el párrafo 1 del artículo 5. Estos reajustes de las medidas de salvaguardia sobre el acero disminuyen sus efectos en las ramas de producción nacionales y, por lo tanto, reducen la medida en que previenen o reparan el daño grave.[3585]

h) Aplicación de medidas correctivas distintas a los desbastes y a CPLPAC

7.1543 Las Comunidades Europeas y China señalan que las dos medidas de salvaguardia distintas aplicadas a los desbastes y a CPLPAC, respectivamente, tienen, como explicó la propia USITC, objetivos y alcances diferentes.[3586] En particular, el contingente arancelario aplicado a los desbastes tiene la finalidad de tener en cuenta el uso final específico y el canal de comercialización de los desbastes, es decir, el hecho de que "los productores nacionales habitualmente consumen en el país casi todos los desbastes que producen" y de que "las ventas comerciales de desbastes han sido sumamente limitadas". Por consiguiente, el contingente arancelario aplicado a los desbastes está "destinado a evitar causar daño a los productores nacionales de acero que tienen una necesidad legítima de seguir importando desbastes". A la luz de sus objetivos y alcances respectivos, parece difícil aducir que las medidas de salvaguardia aplicadas a los desbastes y al resto de ciertos productos planos de acero al carbono y aleado pueden justificarse sobre la base de la misma determinación de que el aumento de las importaciones de la totalidad de ciertos productos planos de acero al carbono y aleado ha causado daño a la rama de producción nacional que fabrica todos los productos planos de acero al carbono y aleado.[3587]

7.1544 A juicio de las Comunidades Europeas, si una autoridad competente presenta una recomendación, constata que su recomendación sería suficiente para hacer frente al daño que, según ha constatado, ha sido causado por el aumento de las importaciones y además declara expresamente que cualquier medida correctiva más restrictiva sería inapropiada, resultaría difícil considerar que estaría justificado apartarse de esa recomendación sobre la base de la determinación formulada por la autoridad competente de que el aumento de las importaciones ha causado un daño a la rama nacional que fabrica productos similares. En estas circunstancias, es necesario explicar por qué no se siguió la recomendación.[3588] Por otra parte, cuando esa autoridad competente presenta una recomendación y llega a constataciones y conclusiones fundamentadas según las cuales su recomendación sería suficiente para hacer frente al daño causado por el aumento de las importaciones y además declara expresamente que cualquier medida correctiva más restrictiva sería inapropiada, sino se aplica la recomendación sino una medida correctiva más restrictiva del comercio de lo recomendado, ello parecería indicar que el alcance de la medida correctiva realmente aplicada es mayor de lo necesario,

---

plantearon y que el Órgano de Apelación no trató. Así pues, el Órgano de Apelación no tuvo la posibilidad de examinar plenamente las consecuencias del paralelismo en cuanto al alcance ni la compatibilidad de ese concepto con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, debe entenderse que sus declaraciones acerca del paralelismo en cuanto a la fuente no son aplicables al paralelismo en cuanto al alcance.

[3585] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.

[3586] Informe de la USITC, volumen I, páginas 362 a 366.

[3587] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 104 formulada por el Grupo especial en la primera reunión sustantiva.

[3588] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 110 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

infringiendo así lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3589] Para Corea, la cuestión decisiva es si la medida adoptada puede conciliarse y es compatible con las determinaciones de la existencia de daño grave y de una relación de causalidad subyacentes. En el caso de los tubos soldados, por ejemplo, la cuestión decisiva es que la recomendación de la USITC facilitó realmente una explicación detallada de cómo la constatación de la existencia de una amenaza de daño proporcionaba un "punto de referencia" para la medida correctiva recomendada.[3590]

7.1545 El Japón agrega que, si estos productos son iguales y compiten entre sí ¿por qué deberían quedar sujetos a medidas correctivas distintas con efectos diferentes? Corresponde a los Estados Unidos la carga de explicar por qué la medida correctiva aplicada a los desbastes, que es menos restrictiva que los aranceles aplicados a los productos planos acabados, no debería ampliarse y aplicarse a los productos planos acabados, a fin de cumplir las obligaciones prescritas en el párrafo 1 del artículo 5. En otros términos, si no hay ninguna explicación, el Japón cree que existe una presunción de que la aplicación de medidas correctivas diferentes dentro de un "producto similar" infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. El Japón sostiene que la aplicación de medidas correctivas distintas a productos pertenecientes a una sola categoría del producto similar, según la definición de la autoridad competente, demuestra que no fue apropiado que los productos se agruparan dentro de esa categoría.[3591]

7.1546 Análogamente, Corea y Nueva Zelandia aducen que, al imponer a los desbastes una medida correctiva menos restrictiva que la aplicada al resto de CPLPAC, los Estados Unidos reconocieron que se podía hacer frente al daño causado por CPLPAC (los desbastes) utilizando medios menos restrictivos que los aplicados a la mayor parte de CPLPAC.[3592]

7.1547 El Brasil aduce que el hecho de que los Estados Unidos concedieran un contingente adicional independiente para los desbastes con una proporción muy reducida de carbono implica que admiten que hay subproductos dentro del grupo de los desbastes.[3593] Tanto las exclusiones como el establecimiento del contingente adicional para los desbastes equivalen a reconocer que ciertos productos incluidos en una categoría del producto similar más amplia pueden no fabricarse en el mercado del país importador o no fabricarse en él en cantidades suficientes. Indican que los Estados Unidos han excluido tradicionalmente productos de las definiciones de los productos similares en los asuntos en materia de derechos antidumping y compensatorios.[3594] Sin embargo, el hecho de que se

[3589] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 109 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3590] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 109 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3591] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 103 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3592] Respuestas escritas de Corea y Nueva Zelandia a la pregunta 103 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3593] Exclusion of Particular Products from Actions under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Certain Steel Products; Conforming Changes and Technical Corrections to the harmonized Tariff Schedule of the United States, 67 FR 56182 (30 de agosto de 2002).

[3594] Por ejemplo, *Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod From Brazil et. al.*, Inv. N^{os} 701-TA-417-421, y 731-TA-953-954, 956-959, 961-962, publicación de la USITC 3546 (octubre de 2002), nota 2 (donde se excluyeron, entre otros productos, el hilo para neumáticos de grado 1080 y las varillas para alambre de calidad para talones de neumáticos).

apliquen medidas correctivas diferentes a productos incluidos en el mismo grupo de productos de la USITC plantea una cuestión muy distinta. Concretamente, si todos los productos pertenecientes a la categoría del producto similar compiten entre sí ¿por qué es necesario aplicar una medida correctiva diferente a una subcategoría de esos productos? Es de suponer que, si los desbastes compiten directamente con las chapas y los productos planos laminados en caliente, laminados en frío y resistentes a la corrosión, la medida correctiva necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de desbastes no es distinta de la necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de esos productos pertenecientes a fases posteriores del proceso de producción. Si los desbastes son el mismo producto similar sujeto a la misma dinámica competitiva que los demás productos laminados planos de acero al carbono ¿por qué es necesario imponer a los desbastes una medida correctiva diferente? Según el Brasil, la necesidad de una medida correctiva distinta para los desbastes demuestra que los productos pertenecientes al grupo no son similares ni compiten directamente entre sí y no deberían incluirse en el mismo grupo. Si los productos son similares, la dinámica competitiva entre ellos debería ser la misma, por definición. Por consiguiente, no hay ninguna razón para que la medida correctiva no sea también la misma. El hecho de que el Presidente se haya sentido obligado a imponer un contingente arancelario en el caso de los desbastes y un arancel elevado en el de los demás productos del grupo de productos laminados planos demuestra que las dinámicas competitivas que actúan en el caso de los desbastes y de los productos planos acabados son diferentes, lo cual quiere decir que ambos no pueden formar parte del mismo producto similar.[3595]

7.1548 Los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite también que un Miembro reduzca el alcance de la aplicación de una medida a determinados artículos comprendidos en el producto importado. En el caso de una medida de salvaguardia basada en aranceles, tal reducción podría adoptar la forma de un tipo de derecho inferior aplicable a un artículo concreto, o de un tipo nulo aplicable a una cantidad limitada de importaciones de ese artículo. Al igual que ocurre con la exclusión completa, cualquiera de estas medidas atenuaría la aplicación general de la medida. Las exclusiones apoyadas por el Japón, Corea y el Brasil contienen varios ejemplos de exclusiones cuantitativas de artículos concretos.[3596]

7.1549 Los reclamantes entienden erróneamente la base para la aplicación de un contingente arancelario a los desbastes. La USITC constató que los desbastes eran parte del producto similar a ciertos productos laminados planos al carbono y afectaban a la venta de ese producto en los Estados Unidos. Concretamente, la USITC señaló que "los precios de los desbastes son únicamente una función de los precios correspondientes a etapas posteriores del proceso aplicables al acero laminado en caliente y al laminado en frío, lo que sugeriría que existe un fuerte efecto cruzado de precios entre estos tipos de acero".[3597] El Presidente no revisó ni modificó estas conclusiones ni la constatación general de que las importaciones de desbastes eran perjudiciales. Constató, en cambio, que era apropiado un contingente arancelario para los desbastes sobre la base de diversos factores legales que estaba obligado a tener en cuenta, incluso si la medida correctiva era inferior a la medida máxima permitida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[3598]

[3595] Respuestas escritas del Brasil a las preguntas 22 y 103 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3596] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[3597] Informe de la USITC, página 43.

[3598] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 213.

7.1550 El tratamiento de los desbastes no pone en duda la definición del producto similar que hizo la USITC con respecto a ciertos productos laminados planos de acero al carbono. El Presidente no constató que los desbastes no fueran "similares" a otros productos de acero. Antes bien, el Presidente incluyó los desbastes en el ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia precisamente porque las importaciones de desbastes son similares a ciertos productos laminados planos de acero al carbono nacionales y tienen un efecto en la rama de producción nacional que produce ese producto. A continuación aplicó a los desbastes la medida en forma de contingente arancelario porque el efecto correctivo a largo plazo de la aplicación a todos los desbastes de la medida de salvaguardia en forma de arancel quedaba contrarrestado por la perturbación que esa medida causaría a corto plazo a la economía de los Estados Unidos en un sentido más amplio.[3599]

2. Demostración y justificación por los Estados Unidos de las medidas impuestas en el presente asunto

a) Generalidades

7.1551 Los Estados Unidos aducen que un análisis de las diez medidas de salvaguardia que aplicaron demuestra que son compatibles con el criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 5, tal como lo interpretó el Órgano de Apelación. En el informe de la USITC se demostró que los Estados Unidos tenían derecho a aplicar una medida de salvaguardia a cada uno de los diez productos de acero de que se trata. Los Estados Unidos alegan que han demostrado que, de resultas de acontecimientos imprevistos, las importaciones de cada producto aumentaron en tales cantidades y en tales condiciones que causaban o amenazaban causar un daño grave. El informe demostró también que, al formular sus determinaciones, la USITC separó y distinguió el daño causado por el aumento de las importaciones del daño causado por otros factores. Según los Estados Unidos, ningún reclamante ha establecido una presunción *prima facie* de incompatibilidad con esas obligaciones. En la medida en que podría considerarse que cualquier reclamante ha establecido una presunción *prima facie* en relación con cualquiera de estas cuestiones, el examen realizado en las secciones anteriores ha refutado plenamente esa presunción.[3600] Los Estados Unidos sostienen que es evidente, sobre la base de una evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de los efectos de las importaciones en las ramas de producción nacionales pertinentes y de las medidas adoptadas, que el alivio proporcionado sólo lo fue en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El daño sufrido por las ramas de producción nacionales de que se trata en este asunto fue extraordinario, según cualquier tipo de medición. La naturaleza y el alcance de este daño se documentaron en todas las constataciones de la USITC. Este daño implicó pérdidas financieras importantes, numerosas quiebras y decenas de miles de puestos de trabajo perdidos, así como pérdidas de ventas, un descenso de la producción, una reducción de la utilización de la capacidad, la pérdida de oportunidades de inversión y muchos otros indicadores del daño grave. En las constataciones de la USITC se documentan también las medidas extraordinarias necesarias para facilitar el reajuste de los productores nacionales ante la competencia de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, la inmensidad del daño aquí documentado requería evidentemente medidas del tipo y el alcance de las que adoptaron si se deseaba que las ramas de producción de que se trata tuvieran alguna oportunidad de recuperarse del daño grave y efectuar un reajuste para el futuro.[3601]

[3599] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 214.

[3600] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1055.

[3601] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1066 y 1067.

7.1552 Según los Estados Unidos, uno de los posibles análisis numéricos parte del sentido corriente del texto del párrafo 1 del artículo 5. Una medida de salvaguardia destinada a "remedy" (reparar) el daño causado por el aumento de las importaciones tendría que, según el sentido corriente del término, "put right, reform (a state of things); rectify, make good" (corregir, reformar (un estado de cosas); rectificar, arreglar). "Prevent" (prevenir) un daño grave sería "to forestall or thwart by previous or precautionary measures" (evitar a o frustrar mediante medidas previas o precautorias). "Facilitate" (facilitar) el reajuste sería promover la adaptación a circunstancias que han cambiado, es decir, a la competencia de las importaciones en aumento. Cada aspecto del párrafo 1 del artículo 5 -"el daño" que se previene o se repara y el "reajuste" que se facilita- depende de los hechos del asunto, más concretamente de la situación de la rama de producción y de los efectos perjudiciales de las importaciones. En la mayor parte de las determinaciones formuladas en relación con el acero se señaló que los bajos precios de las importaciones en aumento estaban obligando a los productores nacionales a bajar sus propios precios, reduciendo así la rentabilidad. En estos casos, los Estados Unidos consideran que una reparación en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 detendría los efectos negativos de las importaciones en curso y permitiría que la rama de producción nacional se recuperara de las pérdidas causadas por el aumento de las importaciones durante el período de investigación. Esa medida correctiva contribuiría también a que se alcanzara el objetivo de facilitar el reajuste, ya que los productores podrían dedicar sus mayores beneficios a proyectos que los harían más competitivos con las importaciones cuando se suprimieran las medidas de salvaguardia.[3602]

7.1553 Los Estados Unidos explican que, en algunas de las determinaciones formuladas en relación con el acero, el análisis realizado por la USITC tomó nota de que la pérdida de cuota de mercado sufrida por la rama de producción nacional desempeñaba un papel destacado. En estos casos, los Estados Unidos consideran que una reparación en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 permitiría que los productores nacionales recuperaran cuota de mercado. Las mejoras conexas de sus ingresos y beneficios permitirían también, hasta cierto punto, que emprendieran proyectos que los hicieran más competitivos con las importaciones cuando se suprimieran las medidas de salvaguardia. En ambos tipos de casos, contrarrestar simplemente los efectos negativos actuales de las importaciones o promover una vuelta temporal a la situación pasada de la rama de producción antes de que comenzaran a aumentar las importaciones no sería suficiente. En primer lugar, la situación de las ramas de producción antes del aumento de las importaciones evidentemente no les permitía adaptarse a dicho aumento. Ésa fue la razón de que llegaran a la situación de daño grave. En segundo lugar, el concepto mismo de "reparar" sugiere que se alivia el daño identificado durante el período de investigación, además de evitar el daño futuro. Una rama de producción no puede adaptarse con éxito si las pérdidas pasadas la dejan en una situación financiera peligrosa, que una medida sólo podría reparar en el futuro. Por consiguiente, los Estados Unidos consideran que el alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia implica tanto que se contrarresten los efectos negativos actuales de las importaciones como que se alivien los efectos negativos pasados para permitir el reajuste de la rama de producción.[3603]

b) Análisis numérico

7.1554 Los Estados Unidos explican que el simple análisis numérico que se describe a continuación se centra en las condiciones existentes durante un año del período de investigación para estimar la modificación de los ingresos o del volumen de importaciones necesaria para eliminar los efectos negativos actuales de las importaciones y resarcirse de los efectos negativos pasados. Como sustituto

[3602] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1066.

[3603] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1068.

de la situación de "inexistencia de daño" de la rama de producción, los Estados Unidos utilizan un año anterior al aumento de las importaciones o anterior a la iniciación del empeoramiento de la situación de la rama de producción. Esto representa un enfoque moderado porque la USITC no halló durante el período de investigación ningún momento en el cual no hubiera ningún daño. Efectivamente, en varios casos, la USITC constató concretamente que las importaciones habían tenido efectos negativos durante todo el período. Por consiguiente, cualquier parte del período reflejaría posiblemente un nivel de ingresos o producto de explotación ya reducido por los efectos del aumento de las importaciones.[3604]

7.1555 Los Estados Unidos recuerdan que la selección de un año de comparación, un margen de explotación estimado o un volumen de importaciones estimado no tiene la finalidad de sugerir que las importaciones no tenían efectos negativos en la rama de producción nacional y en sus niveles de ingresos de explotación en esos momentos. Tampoco implica que en ese año había un daño grave o no había un daño grave, ya que la USITC no formuló una determinación a ese respecto. El año de comparación proporciona simplemente un punto de partida para evaluar los efectos negativos que las importaciones que tuvieron lugar en años posteriores pueden haber tenido en los resultados de la rama de producción. A continuación, mediante este análisis numérico, se estima la medida en que tendrían que aumentar los precios de las importaciones no procedentes de países del TLCAN o tendrían que disminuir sus volúmenes para llegar a la situación deseada. Por consiguiente, para realizar este análisis numérico en el caso de las ramas de producción en las que los efectos de las importaciones en los precios desempeñaron un papel destacado, los Estados Unidos efectúan un análisis en cuatro fases destinado a estimar la medida en que tendrían que subir los precios y crecer los ingresos de los productores nacionales para eliminar los efectos negativos del aumento de las importaciones en los ingresos de explotación de la rama de producción. A continuación, los Estados Unidos estiman el grado en que tendrían que aumentar los precios de las importaciones para que la rama de producción nacional alcanzara ese nivel de rentabilidad y el arancel adicional que produciría esa subida de los precios.[3605, 3606]

7.1556 Los Estados Unidos explican que en la primera fase de este análisis se estimó la cuantía de los ingresos que habrían necesitado anualmente los productores nacionales para elevar los ingresos de explotación al nivel que alcanzaron en un momento (el "año de base") del período de investigación, antes de que comenzaran a empeorar los resultados de la rama de producción. Se estimó el grado en que disminuyeron cada año los ingresos de explotación de la rama de producción después del período de base. En los casos en que la USITC constató que factores distintos de las importaciones causaban también daño a la rama de producción, se utilizó un año de comparación en el que la USITC observó que uno o varios de los factores distintos de las importaciones afectaban a la rama de producción. Por ejemplo, si la USITC hubiera constatado que el crecimiento de la capacidad tenía efectos perjudiciales, los Estados Unidos habrían intentado elegir un año en el que la capacidad ya hubiera alcanzado el nivel que tenía durante el período de daño grave. A continuación, se estimó la cuantía

[3604] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1069.

[3605] En la mayor parte de los casos, los Estados Unidos basan sus cálculos en valores unitarios, ya que éstos abarcan todos los productos objeto de investigación. Respecto de algunos productos, las constataciones de la USITC o los datos incluidos en su informe indican que la diferencia entre los valores unitarios de las importaciones y de los productos nacionales reflejaba distintas combinaciones de productos, así como los efectos perjudiciales de la venta a precio inferior de las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN. En estos casos, los Estados Unidos basaron sus cálculos en las comparaciones de los precios de artículos realizadas por la USITC.

[3606] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1070.

del aumento que deberían haber experimentado los ingresos para producir ese margen de explotación estimado en cada año en que la USITC identificó un empeoramiento de los resultados de la rama de producción debido al aumento de las importaciones. En las situaciones en las que no había un año de comparación que reflejara los efectos perjudiciales de los factores distintos de las importaciones, o bien se omitieron en el análisis los años en los que ejercieron efectos otros factores o se restó la cuantía del déficit de beneficios que, según las estimaciones de los Estados Unidos, sería atribuibles a ese factor.[3607]

7.1557 En la segunda fase del análisis realizado por los Estados Unidos, se estimó el grado en que tendrían que aumentar los precios de los productores nacionales durante la vigencia de una medida de salvaguardia. Cualquier subida de los precios tendría que volver a situar los precios nacionales por lo menos en un nivel que proporcionara unos ingresos de explotación que no reflejaran el efecto del aumento de las importaciones en los precios, y después habría que elevar de nuevo los precios para contrarrestar los efectos negativos de las importaciones de 1998 a 2000 y facilitar el reajuste. En esta estimación, se calcula el nuevo aumento dividiendo el déficit de ingresos estimado durante la primera fase por los ingresos totales durante el período del déficit y agregando ese porcentaje al margen de ingresos de explotación correspondiente al año de comparación.[3608]

7.1558 Con arreglo a este método, en la tercera fase se estimó el grado en que tendrían que subir los precios de los productores de las importaciones para que los productores nacionales alcanzaran el margen de ingresos de explotación que se ha descrito. Los valores unitarios medios o las comparaciones de precios realizadas por la USITC, según el caso, estaban basados en los precios nacionales de los años en que la rama de producción no había alcanzado este nivel de rentabilidad. Para estimar un precio que alcanzara el nivel de los ingresos de explotación tomado como objetivo que se calculó en la segunda fase, este método resta del valor unitario anual o del precio unitario anual de los productores nacionales[3609] el ingreso de explotación unitario[3610] y a continuación eleva la cifra resultante al punto en que el margen de ingresos de explotación sería igual al margen de ingresos de explotación tomado como objetivo. Según este método, el precio en cada año se compara con el valor unitario anual o el precio unitario anual de las importaciones a fin de calcular cuánto tendrían que aumentar los precios de las importaciones para que la rama de producción nacional obtuviera los ingresos de explotación tomados como objetivo.[3611]

7.1559 En la cuarta fase del análisis, se estimó el derecho adicional que permitiría alcanzar la subida de los precios calculada en la tercera fase. Como parte de su investigación, la USITC elaboró modelos económicos sobre las ramas de producción estadounidenses. Estos modelos indicaron que cualesquiera aumentos de los derechos arancelarios no se transmitirían plenamente. Es decir, que un aumento de los aranceles del X por ciento tendría como resultado una subida de los precios cobrados por los importadores en el mercado estadounidense inferior a X. Sobre la base de estos modelos, los

[3607] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1073.

[3608] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1074.

[3609] Como la USITC realizó sus comparaciones de precios con carácter trimestral, los Estados Unidos ponderaron los promedios de los precios para obtener una cifra anual que pudiera compararse con la rentabilidad, expresada en cifras anuales.

[3610] Los Estados Unidos hicieron esto multiplicando el precio correspondiente al valor unitario expresado en términos anuales por el precio menos el margen de beneficios notificado.

[3611] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1075.

Estados Unidos calcularon una gama de aumentos de los aranceles que produciría la subida de los precios de las importaciones del producto en cuestión tomada como objetivo. Estas estimaciones de la transmisión estaban en armonía con las previstas por los participantes pertenecientes a la rama de producción.[3612]

7.1560 Los Estados Unidos explican que, con arreglo a este enfoque, se utilizó un procedimiento algo diferente para la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave en relación con los tubos soldados. En el caso de esa rama de producción, los conceptos de "prevenir" y "reparar" el daño grave se superponen significativamente. Para "prevenir" el daño atribuible a las importaciones, que, según constató la USITC, sería un resultado inminente de los efectos negativos del aumento de las importaciones durante el período de investigación, la medida de salvaguardia tenía que contrarrestar esos efectos negativos actuales. Como la determinación reflejaba los resultados negativos aparecidos en la última parte del período, el cálculo del déficit de ingresos en la primera fase se refirió a un período más breve que el utilizado para las ramas de producción objeto de determinaciones de la existencia de daño grave. Por último, en el caso de las ramas de producción en las que los efectos de las importaciones en la cuota de mercado fueron destacados, se analizó el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 en lo relativo a los volúmenes de importaciones. Este método se utilizó respecto de los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable.[3613]

7.1561 Los Estados Unidos reafirman que, aunque este análisis numérico puede ser instructivo, como lo reconoció el Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, no es una ciencia. Estas estimaciones se han efectuado para mostrar que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero no tenían un alcance mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave. A juicio de los Estados Unidos, estas estimaciones son moderadas, ya que la USITC identificó varios efectos negativos de las importaciones en la rama de producción nacional -la reducción del volumen, los precios, los ingresos, la producción, la utilización de la capacidad, el empleo, la formación de capital y la inversión- pero no intentó abarcar con sus estimaciones los efectos negativos de las importaciones en otros indicadores del daño, como el empleo, la producción y la utilización de la capacidad. Además, tampoco intentó elevar los aranceles estimados para alcanzar niveles de los ingresos de explotación que facilitaran plenamente el reajuste de la rama de producción ante el aumento de las importaciones.[3614]

7.1562 Los Estados Unidos indican que las hojas de trabajo relativas a las medidas de salvaguardia aplicadas a cada producto muestran los resultados de estos cálculos, pero reafirman que la decisión sobre la naturaleza y el nivel de una medida de salvaguardia o la defensa contra una alegación de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 no es una cuestión estrictamente numérica. Al igual que no es cuantificable el "daño grave" descrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias, tampoco lo es el efecto total de prevención o reparación del daño grave y facilitación del reajuste de una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos repiten que los instrumentos de análisis disponibles para estimar el efecto de una medida correctiva adolecen de importantes limitaciones. Así, cualquier análisis numérico es, en el mejor de los casos, una aproximación que puede ayudar a un grupo especial a estimar si una medida guarda proporción con el daño causado por el aumento de las importaciones y la necesidad de reajuste. El análisis numérico no delimitará con precisión el alcance del daño o el alcance de la aplicación de la medida que repararía sólo ese daño. En resumen, estas estimaciones no

[3612] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1076.

[3613] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1077.

[3614] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1079.

representan en absoluto una cuantificación del daño, puesto que excluyen el examen de la mayor parte de los factores que han de tenerse en cuenta para determinar la existencia de daño grave de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4.[3615]

c) Modelo económico

7.1563 Los Estados Unidos explican que el modelo económico de los efectos en los precios, los volúmenes y los ingresos del aumento de las importaciones y de las medidas de salvaguardia adoptadas por el Presidente estadounidense el 5 de marzo de 2002 parece indicar también que esas medidas estaban conformes con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Durante la fase relativa a la medida correctiva, la USITC preparó un modelo económico, similar a los que ha utilizado durante un período de tiempo prolongado y en múltiples procedimientos para estudiar los efectos teóricos de diversas medidas en las ramas de producción estadounidenses pertinentes. Se trata de un modelo comparativo estático, que estima cómo habrían variado los precios, las cantidades y los ingresos totales correspondientes a las ventas de los productores nacionales y a diversas fuentes de importaciones durante un período determinado si hubiera habido un cambio en las condiciones del mercado. Es importante reconocer que el modelo no predice los resultados futuros y tampoco mide el daño como tal. Lo que hace es estimar cómo podrían haber variado determinados indicadores de los resultados pasados si hubieran cambiado los parámetros del mercado.[3616]

7.1564 Los Estados Unidos declaran que utilizaron este modelo atribuyendo valores a las variables para estudiar cómo se habrían modificado en 2000 las cantidades, los precios y los ingresos correspondientes a las ventas de la rama de producción nacional y de diversas fuentes de importaciones si la medida de salvaguardia establecida por el Presidente estadounidense el 5 de marzo de 2002 hubiera estado vigente durante ese período. Los resultados se exponen en la columna 2 de la hoja de trabajo que contiene los resultados del modelo para cada producto.[3617]

7.1565 Los Estados Unidos explican que, a continuación, estudiaron mediante el modelo cómo habrían variado las cantidades, los precios y los ingresos correspondientes a las ventas de la rama de producción nacional si en 2000 el volumen de las importaciones hubiera sido igual al de un año anterior a su aumento. Los resultados se exponen en la columna 1 de cada hoja de trabajo que contiene los resultados del modelo. Estos modelos sólo proporcionan los efectos de la variación de las importaciones sobre los precios, las cantidades y los ingresos correspondientes a las ventas del producto similar nacional. No estudian el daño que las importaciones pueden haber causado cuando sus niveles eran más bajos, antes de cualquier aumento. A reserva de todas las limitaciones inherentes a la elaboración de modelos, este modelo proporciona una estimación general de determinados efectos del aumento de las importaciones, por ejemplo, en las cantidades, los precios y los ingresos correspondientes a las ventas de la rama de producción nacional. La comparación entre las cifras que figuran en las columnas 1 y 2 de cada hoja de trabajo demuestra que la medida correctiva aplicada no fue superior a los efectos del aumento de las importaciones en los indicadores del daño que abarca el modelo: los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a las ventas de la rama de producción nacional.[3618]

[3615] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1080.

[3616] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1081.

[3617] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1082.

[3618] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1083 y 1084.

d) Comparación entre las recomendaciones formuladas por la USITC y la justificación aducida por los Estados Unidos en el presente asunto

7.1566 Los Estados Unidos señalan que es importante reconocer las diferencias entre el modelo empleado por la USITC en su examen de la medida correctiva y el modelo presentado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.[3619] Aunque los insumos relativos a los volúmenes, los precios, los ingresos y la elasticidad utilizados para reflejar las condiciones del mercado en 2000 fueron los mismos, la USITC introdujo en el modelo una serie de posibles medidas correctivas distintas de las que posteriormente eligió el Presidente. En cambio, el modelo presentado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos se basa en los efectos estimados en los precios, los volúmenes y los ingresos de las medidas correctivas realmente aplicadas por el Presidente, comparando dichas medidas correctivas con los efectos estimados del aumento de las importaciones en los precios, los volúmenes y los ingresos. La USITC no estudió mediante el modelo los efectos del aumento de las importaciones en los precios, los volúmenes y los ingresos. Es también importante reconocer que la USITC basó su recomendación de medidas correctivas en el examen de varios factores y que los resultados del modelo sólo fueron uno de esos factores. La USITC examinó también información y argumentos presentados por las partes, testimonios obtenidos en sus audiencias sobre las medidas correctivas, datos procedentes del expediente administrativo y análisis económicos no realizados mediante modelos. Sobre la base de esta información, la USITC evaluó la medida correctiva desde el punto de vista de todos los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones: variaciones de la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, los beneficios y las pérdidas y el empleo, así como de los precios, volúmenes e ingresos de cada rama de producción nacional y cualesquiera otros factores pertinentes. El Memorando que acompaña a la Proclamación 7529 especifica que el Presidente determinó que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero eran apropiadas "habiendo examinado todos los aspectos pertinentes de la investigación, incluidos los factores a que se hace referencia en el artículo 203(a)(2) de la Ley de Comercio y el Informe Complementario".[3620] Entre esos elementos figuraban la recomendación y el informe de la USITC, la medida en que los trabajadores y las empresas de la rama de producción nacional recibían asistencia para el reajuste y participaban en actividades de capacitación adicional de trabajadores, los esfuerzos de las ramas de producción nacionales por realizar un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones, los costos y beneficios económicos y sociales a corto y a largo plazo de cualquier medida de salvaguardia y los intereses económicos nacionales, entre otras consideraciones. El modelo utiliza una comparación de los efectos en los precios, los volúmenes y los ingresos de las medidas realmente adoptadas con los efectos en los precios, los volúmenes y los ingresos del aumento de las importaciones para confirmar que las medidas de salvaguardia no tuvieron un alcance mayor de lo necesario. Los Estados Unidos facilitan este análisis para refutar los argumentos formulados por los reclamantes según los cuales las constataciones de la USITC eran incompatibles con el párrafo 2 b) del artículo 4 y una constatación en su favor sobre este punto crearía, por sí sola, la presunción de que las medidas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 5.[3621, 3622]

[3619] Los Estados Unidos señalan que la USITC utilizó los resultados del modelo como uno de los elementos de su evaluación de las posibles medidas correctivas y no en su análisis del daño y la relación de causalidad.

[3620] Memorando de 5 de marzo de 2002, 67 Fed. Reg. 10593, 10594 (Prueba documental CC-13).

[3621] El Órgano de Apelación constató que cualquier presunción establecida por una incompatibilidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 será refutable. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 262.

e) Justificación de cada una de las medidas de salvaguardia

7.1567 Los Estados Unidos explican cómo y por qué consideran que el nivel de reparación elegido por el Presidente para cada medida de salvaguardia no es más restrictivo de lo necesario para reparar el daño grave y permitir los reajustes.

i) Arancel aplicado a CPLPAC y contingente arancelario aplicado a los desbastes

7.1568 Los Estados Unidos[3623] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de CPLPAC, y éste es el supuesto en que basan su justificación.

7.1569 La USITC identificó seis factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: la reducción de la demanda, el crecimiento de la capacidad, los costos heredados, la competencia interna de la rama de producción, las decisiones administrativas y la unión de los compradores. Constató que los costos heredados, las decisiones administrativas y la unión de los compradores no habían causado daño a la rama de producción nacional durante el período de investigación. Tampoco consideró que la reducción de la demanda hubiera causado daño antes del primer semestre de 2001. La demanda aumentó de 1996 al tercer trimestre de 2000, y la demanda de la totalidad de CPLPAC durante todo el año 2000 fue mayor que en 1996 ó 1999. No obstante, la USITC constató que el descenso de la demanda había contribuido al daño grave al final del período de investigación.[3624] La USITC señaló que la capacidad había crecido con mayor rapidez que el consumo interno aparente y que el ritmo del aumento de la producción había sido menor, lo cual había hecho descender las tasas de utilización de la capacidad, afectando al comportamiento de los productores en materia de precios. Sin embargo, no atribuyó este efecto a las importaciones. Señaló que las importaciones se habían vendido uniformemente a un precio inferior al de la rama de producción nacional, inclusive al de los productores que habían agregado capacidad -y habían seguido haciendo bajar los precios en 1999 y 2000. Sobre esta base, la USITC llegó a la conclusión de que la causa principal de la caída de los precios habían sido las importaciones y no el aumento de la capacidad.[3625] La USITC constató que la competencia de las miniacerías había tenido ciertos efectos en los precios nacionales. Los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que, aunque los costos de las miniacerías eran menores que los de los productores integrados, habían sido las importaciones las que habían determinado los movimientos de los precios y los habían hecho bajar, ya que se habían vendido a un precio inferior al de las miniacerías durante todo el período de investigación. Por consiguiente, la USITC constató que las miniacerías no eran las principales responsables de los descensos de los precios nacionales.[3626] A este respecto, los Estados Unidos señalan que el volumen de las importaciones representó más del doble del volumen de las ventas de las miniacerías en el mercado comercial.[3627] La USITC constató que los únicos factores distintos del

---

[3622] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 72 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3623] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1085-1101.

[3624] Informe de la USITC, página 63.

[3625] Informe de la USITC, páginas 63 y 64.

[3626] Informe de la USITC, página 65.

[3627] De 1996 a 2000, las importaciones oscilaron entre 18,3 y 25,3 millones de toneladas anuales, mientras que las expediciones de las miniacerías nunca superaron los 8,49 millones anuales.

aumento de las importaciones que causaban daño a la rama de producción nacional eran el crecimiento de la capacidad, la competencia de las miniacerías y el descenso de la demanda después de 2000. Esto no quiere decir que las importaciones no hubieran tenido efectos negativos en 1996 y 1997. No obstante, como el análisis de la USITC se centró en las variaciones de los resultados de la rama de producción después de 1997 y para efectuar una estimación moderada del daño atribuible a las importaciones, el análisis numérico relativo a CPLPAC se basó únicamente en los cambios que tuvieron lugar de 1998 al primer semestre de 2001, en comparación con 1997. El daño atribuible a las importaciones de 1998 a 2000 continuó durante el primer semestre de 2001. Los valores unitarios correspondientes a los países no pertenecientes al TLCAN disminuyeron durante el primer semestre de 2001, en comparación con el mismo período de 2000. A partir del cuarto trimestre de 2000, los precios nacionales se derrumbaron. Los precios de las importaciones disminuyeron en menor medida, lo cual dio lugar a la reducción o la eliminación del margen de ventas a precio inferior.

7.1570 Los Estados Unidos señalan que el análisis numérico se realizó según el método general descrito anteriormente en relación con la evaluación de la medida de salvaguardia aplicada a CPLPAC, con las modificaciones apropiadas para reflejar la mayor variación entre las categorías de acero incluidas en el producto similar. La estimación que se efectuó en el análisis se basó en los valores unitarios, que parecían reflejar en términos generales los productos de los productores nacionales y las fuentes de importaciones. Éste es un método que produce resultados moderados, ya que, durante la mayor parte del período, las diferencias entre los valores unitarios nacionales y correspondientes a los países no pertenecientes al TLCAN fueron superiores [*sic*] al margen de ventas a precio inferior. El análisis también tuvo en cuenta el efecto de las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios en la rama de producción nacional. La mayor parte de esas órdenes eran anteriores al período en que la USITC realizó su investigación. Las excepciones fueron las órdenes de 1997 y 2000 aplicadas a las chapas y las órdenes antidumping de 1999 y 2001 aplicadas al acero laminado en caliente. La USITC constató que los incrementos súbitos de las importaciones de muchos de los productos tuvieron lugar después de la entrada en vigor de las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios, observación que se aplica asimismo a las órdenes dictadas antes del período de investigación y a las órdenes de 1997 aplicadas a las chapas. Además, los datos de la USITC relativos a los períodos en que tuvieron lugar esos incrementos súbitos y a los períodos posteriores reflejan cualquier efecto que puedan haber tenido esas órdenes en la rama de producción. Como los Estados Unidos basan su estimación de la medida en esos datos, consideran que no necesitan realizar ningún análisis adicional para tener en cuenta esas órdenes. Las órdenes de imposición de derechos antidumping y los acuerdos de suspensión aplicados en 1999 y 2001 al acero laminado en caliente afectaron a varios países. No obstante, dado que las órdenes de 1999 no impidieron que las importaciones continuaran a niveles elevados y perjudiciales y no habrían evitado el daño debido a importaciones objeto de comercio equitativo, el análisis no reajustó la estimación para tener en cuenta estas órdenes. En cuanto a las órdenes antidumping de 2000 aplicadas a las chapas, es significativo que la compensación del dumping mediante las órdenes y los acuerdos de suspensión de 1997 afectó al volumen de las importaciones pero no evitó la reducción de los valores unitarios ni la continuación de la venta a precio inferior.[3628] Por consiguiente, al realizar el análisis no se reajustó la estimación para reflejar la compensación del dumping y las subvenciones mediante las órdenes de 2000.

[3628] Informe de la USITC, páginas FLAT-64 y FLAT-C-3.

7.1571 Los Estados Unidos sugieren que, al realizar el análisis numérico, se intentó también evitar atribuir al aumento de las importaciones los efectos negativos en los precios del crecimiento de la capacidad y la competencia de las miniacerías, los dos otros factores que, según constató la USITC, causaron daño durante el período 1998-2000. Estos dos factores están relacionados entre sí porque, durante el período de investigación, casi toda la nueva capacidad de fabricación de CPLPAC correspondió a las miniacerías. El mayor crecimiento de la capacidad de las miniacerías tuvo lugar en 1997, que fue el año utilizado para la comparación.[3629] Por ello, el año de comparación refleja ya gran parte de la ampliación de la capacidad que, según constató la USITC, influyó en los precios estadounidenses. En 1998, año en el que el aumento de la capacidad de las miniacerías se situó en segundo lugar en el período de investigación, los aumentos de la capacidad estuvieron en armonía con los crecimientos de la demanda, por lo que no se realizó ningún reajuste en el análisis para tener en cuenta la capacidad y la competencia de las miniacerías en esos años.[3630] En 1999 y 2000, los aumentos de la capacidad fueron mucho menores que en años anteriores, y la demanda permaneció en el mismo nivel, en términos generales. Las importaciones siguieron alcanzando niveles altos en el mercado, con precios más bajos que los de años anteriores. Las expediciones de las miniacerías al mercado comercial se situaron a niveles más elevados que al principio del período de investigación pero siguieron reflejando valores unitarios más altos que los de las importaciones. Para competir con las importaciones, los productores nacionales redujeron los precios. Por consiguiente, los Estados Unidos no efectuaron un reajuste para tener en cuenta estos factores. Los Estados Unidos realizaron también un reajuste de la estimación para reflejar la constatación de la USITC de que el descenso de la demanda durante el primer semestre de 2001 "contribuyó al continuo empeoramiento de la situación de la rama de producción al final del período". A efectos del análisis previsto en el párrafo 1 del artículo 5 y como hipótesis moderada, los Estados Unidos señalan que el consumo interno aparente de acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido se situó en niveles comparables a los de 1996 en el primer semestre de 2001. Por consiguiente, en relación con este período, los Estados Unidos reflejaron el descenso de la demanda utilizando 1996 como período de base para los beneficios. Las constataciones de la USITC acerca de las importaciones procedentes del Canadá y de México no requirieron un reajuste de la estimación.

7.1572 A continuación, los Estados Unidos explican que, en la primera fase de la evaluación realizada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, utilizaron 1997 como año de base para todas las categorías. La estimación, hecha en términos moderados, reduce a la mitad el margen de ingresos de explotación correspondiente al año de base para el primer semestre de 2001, a fin de reflejar la constatación de la USITC de que el descenso de la demanda fue un factor causante de daño durante ese período pero no fue más importante que el aumento de las importaciones. En la segunda fase del análisis, se estimó el nivel que tendrían que alcanzar los precios de los productores nacionales durante el período de vigencia de una medida de salvaguardia para eliminar los efectos del aumento de las importaciones en los precios y contrarrestar los efectos negativos de las importaciones de 1998

[3629] Memorando de la USITC INV-Y-215, cuadros G04-1, G02-1, G03-1 y G06-1. La capacidad de producción de chapas y acero laminado en caliente de las miniacerías aumentó tanto en 1997 como en todos los demás años del período de investigación combinados.

[3630] En el caso de las chapas, el acero laminado en frío y el acero revestido, el crecimiento de la demanda en 1998 fue superior o igual en términos generales al aumento de la capacidad en ese año. La USITC indicó que los aumentos de la capacidad que coincidían con crecimientos de la demanda no eran perjudiciales por sí mismos. En el caso del acero laminado en caliente, la capacidad creció más que la demanda en 1998. Sin embargo, las importaciones de acero laminado en caliente aumentaron un 68 por ciento en ese año mientras que la producción disminuyó, lo que indica que los productores nacionales no se dedicaron a realizar reducciones competitivas de los precios para aumentar su cuota de mercado y utilizar su capacidad, lo cual, según consideró la USITC, habría sido la manera en la que la capacidad adicional de las miniacerías habría influido en los precios. Informe de la USITC, páginas 63 a 65.

a 2000. Esto requiere que se estime el valor unitario necesario para elevar los márgenes de explotación en las cuantías que se indican y, a continuación, se agregue un aumento adicional que compensaría el déficit de ingresos de explotación. En la tercera fase, el procedimiento descrito proporcionó para cada categoría una estimación del grado en que tendrían que subir los precios de los productores de las importaciones para que los productores nacionales obtuvieran el margen de ingresos de explotación descrito. A continuación, los Estados Unidos ponderaron los promedios de esas cuantías mediante los ingresos resultantes de las ventas comerciales. En la cuarta fase, los Estados Unidos estimaron los derechos adicionales que serían necesarios para lograr el aumento tomado como objetivo. Durante la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de CPLPAC. Reajustó el modelo utilizado habitualmente para reflejar las vinculaciones entre las distintas categorías de productos planos de acero y realizó varias permutaciones. Este modelo con vinculaciones indicó que un 30 por ciento de aumento de los derechos aplicados a la totalidad de ciertos productos laminados planos de acero (incluidos los desbastes y México) daría lugar a una subida del precio de venta de CPLPAC importados en los Estados Unidos (excluidos los procedentes del Canadá) que oscilaría entre el 20,8 y el 28,0 por ciento.[3631] Esto parece indicar que el arancel del 30 por ciento aplicado a CPLPAC tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1573 Basándose en el análisis de la USITC, los Estados Unidos consideraron que su estimación del alcance de la medida aplicada a CPLPAC requería modificaciones del método anteriormente descrito. La USITC constató que "[l]os efectos del incremento súbito de las importaciones que tuvo lugar en 1998 en la rama de producción nacional son innegables". Los ingresos de explotación disminuyeron, pese al crecimiento de la demanda.[3632] La USITC constató además que "[e]l incremento súbito de las importaciones en 1998 modificó la estrategia de competencia de los productores nacionales" en los años subsiguientes, dando lugar a "repetidas reducciones de los precios" que "aunque contuvieron hasta cierto punto la marea de las importaciones e hicieron aumentar las expediciones nacionales, no hicieron nada para mejorar la situación de la rama de producción".[3633] Por consiguiente, en 2001, "[l]a rama de producción nacional entró en un período de descenso de una demanda ya debilitada y se deterioró aún más".[3634]

7.1574 En consecuencia, los Estados Unidos aplicaron el modelo anteriormente descrito pero basándose en datos de 1998, 1999 y 2000, [*sic*] no sólo de 2000. Más concretamente, examinaron los escenarios siguientes: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en los niveles de 1996 en 1998, 1999 y 2000 [*sic*]. Los resultados del escenario i) por lo que se refiere a los precios, los volúmenes y los ingresos se sitúan en el mismo espectro que los resultados relativos a los precios, los volúmenes y los ingresos obtenidos en el escenario ii) en 1998.

[3631] Memorando EC-Y-050 (EE.UU. - Prueba documental 65). El material que se hizo público no contiene los resultados del modelo relativos a la medida de salvaguardia establecida por el Presidente. Los Estados Unidos señalan que la exclusión de los desbastes y de México en el modelo de la medida correctiva adoptada por el Presidente (EE.UU. - Prueba documental 57) hace que los efectos en los precios de las importaciones sean considerablemente más bajos.

[3632] Informe de la USITC, página 60.

[3633] Informe de la USITC, página 61.

[3634] Informe de la USITC, página 63.

7.1575 Las Comunidades Europeas declaran que el análisis numérico realizado por los Estados Unidos fue un análisis global para todo el conjunto de CPLPAC[3635], pero en EE.UU. - Prueba documental 56 figuran cuadros detallados por productos. Esto confirma que los Estados Unidos debían haber realizado una investigación separada sobre cada uno de los cinco productos pertenecientes a la categoría de CPLPAC, en lugar de analizarlos globalmente. Además, en la primera fase, los Estados Unidos eligieron 1997 como su año de "base" y reconocen que sólo efectuaron un reajuste para tener en cuenta el descenso de la demanda en 2001. Por el contrario, partieron de la opinión de que no era necesario introducir ningún reajuste para tener en cuenta los costos heredados, las decisiones administrativas y la unión de los compradores puesto que la USITC constató que estos factores no habían causado daño a la rama de producción nacional. Además, los Estados Unidos reconocen que no se efectuó ningún reajuste para tener en cuenta los efectos perjudiciales del aumento de la capacidad y de la competencia de las miniacerías. Más concretamente, los Estados Unidos se basan en el hecho de que su año de "base" (1997) corresponde ya al mayor aumento de la capacidad y de que los aumentos de capacidad en el año siguiente coincidieron con el crecimiento de la demanda. Este argumento es defectuoso porque el mero hecho de que los aumentos de la capacidad supuestamente coincidieran con el crecimiento de la demanda no garantiza que no haya habido un exceso de capacidad perjudicial, especialmente si el exceso de capacidad inicial requería que la capacidad se redujera para mantenerse al nivel de la demanda. Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos se basan también en la afirmación de que las expediciones de las miniacerías, aunque aumentaron, se vendían a precios más elevados que las importaciones. Este razonamiento ignora el hecho de que, incluso si los precios de las miniacerías eran más altos que los de las importaciones, la competencia de las miniacerías tuvo efectos perjudiciales. Es especialmente sorprendente que se nieguen esos efectos perjudiciales de los precios de las miniacerías a la luz del argumento estadounidense de que los precios de las importaciones, pese a ser más elevados que los precios nacionales, podían haber causado daño.[3636] Si esto es así, puede decirse otro tanto de los precios de las miniacerías, más altos que los precios de las importaciones.

7.1576 Las Comunidades Europeas agregan que, basándose en su análisis numérico, los Estados Unidos parecen sostener que una subida del 18,9 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5[3637], mientras que el modelo de la USITC indica que un arancel adicional del 30 por ciento aplicado a las importaciones, incluidos los desbastes y México pero excluido el Canadá, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 20,8 y el 28,0 por ciento.[3638] No es necesario invocar nuevos argumentos para demostrar que la comparación pertinente (si es que hay alguna) habría sido con un modelo de la USITC aplicado a las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN. Merece la pena señalar que, como cuestión de hecho, el modelo de la USITC arrojó como resultado de un arancel adicional del 20 por ciento una subida de los precios de las importaciones que oscilaba entre el 14,0 y el 18,6 por ciento, lo cual indicaría claramente que un aumento del arancel quizá superior al 20 por ciento pero indudablemente inferior al 30 por ciento habría producido la subida del 18,9 por ciento de los precios de las importaciones tomada como objetivo.[3639]

[3635] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1091-1099.

[3636] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 548 y 549 (productos fundidos con estaño).

[3637] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3638] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1099.

[3639] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 422-528.

7.1577 Las Comunidades Europeas sostienen[3640] que, independientemente de estas discrepancias[3641], el modelo de la USITC se elaboró para las importaciones de la totalidad de CPLPAC y teniendo en cuenta las importaciones de México, mientras que la única comparación pertinente (si es que hay alguna) habría sido con un modelo de la USITC aplicado a las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN. A juicio de las Comunidades Europeas, los propios Estados Unidos reconocen que la exclusión de México de su modelo relativo a la medida correctiva del Presidente tiene como resultado "efectos considerablemente inferiores en los precios de las importaciones".[3642] Esto podría explicar las grandes discrepancias entre los resultados del modelo de la USITC y el análisis numérico realizado por los Estados Unidos *ex post facto*, pero hace que cualquier comparación entre ellos carezca de sentido. Por lo tanto, los Estados Unidos no disponen de ninguna prueba de que el modelo de la USITC indique que el arancel del 30 por ciento aplicado a CPLPAC "tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5".[3643]

7.1578 Los Estados Unidos responden que las importaciones procedentes de países del TLCAN se tuvieron debidamente en cuenta. Agregan que algunos reclamantes declaran que la USITC "afirmó expresamente que no sería necesaria una medida correctiva más restrictiva para hacer frente al daño que, según había constatado, era causado por el aumento de las importaciones".[3644] Esto no es correcto, aducen los Estados Unidos. Lo que declaró realmente la USITC fue que "[n]o obstante, no estamos de acuerdo con la rama de producción nacional en que un arancel *ad valorem* adicional del 35, el 40 o el 50 por ciento es necesario para alcanzar el resultado deseado o es apropiado por otra razón".[3645] El hecho de que se excluyera el arancel del 30 por ciento de esta enumeración parece indicar que la USITC no consideraba excesiva la adopción de una medida a ese nivel.[3646] Además, en cualquier caso, la USITC evaluaba medidas con un período de vigencia de cuatro años, mientras que el Presidente adoptó medidas correctivas únicamente para tres años.[3647] Por lo tanto, el análisis de la

[3640] Observaciones de las Comunidades Europeas sobre las respuestas a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3641] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527.

[3642] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 1385 de pie de página. Las Comunidades Europeas señalan también que no procedía que los Estados Unidos incluyeran los desbastes en el modelo de una medida correctiva que excluía los desbastes.

[3643] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1099.

[3644] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 108 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3645] Informe de la USITC, página 363.

[3646] Corea afirma que la explicación dada por la USITC de su recomendación en el caso de los demás tubos soldados es incompatible con la medida adoptada por el Presidente. Respuesta escrita de Corea a la pregunta 108 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Los Estados Unidos aducen que, en su Primera comunicación escrita, demostraron que las constataciones de la USITC no eran pertinentes al examen de la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1205-1210. Este mismo punto permite refutar plenamente los argumentos formulados por Corea en respuesta a la pregunta 108 formulada por el Grupo Especial.

[3647] En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial constató que la duración de una medida era un factor válido que había de tenerse en cuenta al considerar si el alcance de ésta era menor que el de una medida propuesta con una mayor duración. Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.96 y 7.97.

recomendación de la USITC realizado por los reclamantes no parece indicar la existencia de cualquier incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5.[3648]

ii) Arancel aplicado a los productos fundidos con estaño

7.1579 Los Estados Unidos[3649] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de acero fundido con estaño, y este es el supuesto en que basan su justificación.

7.1580 Los Estados Unidos recuerdan que, en el caso de los productos fundidos con estaño, constataron la existencia de daño grave tres miembros de la Comisión, que hicieron públicas opiniones separadas pero coincidieron en determinados aspectos clave de la situación perjudicial con que se enfrentaba la rama de producción nacional. La Sra. Miller constató la existencia de daño grave sobre la base de la reducción de la utilización de la capacidad, las expediciones y ventas estadounidenses, los márgenes de explotación, los valores unitarios medios, los gastos de capital y el empleo durante el período de investigación.[3650] La Sra. Bragg consideró que los productos fundidos con estaño eran un componente de un solo producto laminado plano similar y constató la existencia de daño grave sobre la base de la disminución de los ingresos, los márgenes de explotación, la utilización de la capacidad, los salarios y el empleo y de la falta de capacidad para financiar la modernización en los últimos dos años y medio del período de investigación.[3651] El miembro de la Comisión Devaney consideró también que los productos fundidos con estaño eran parte de un solo producto laminado plano similar y constató la existencia de daño grave sobre la base de las reducciones de la utilización de la capacidad, los márgenes de explotación y los valores unitarios medios y de las tendencias descendentes del empleo y los gastos de capital durante la última parte del período de investigación.[3652]

7.1581 A juicio de los Estados Unidos, cada una de estas determinaciones refleja un análisis admisible de los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional. Con arreglo a la legislación estadounidense, las diversas determinaciones de los distintos miembros de la Comisión relativas a productos similares definidos de manera diferente constituyen una determinación positiva de la USITC respecto del mayor grupo de productos objeto de una mayoría de determinaciones positivas suficiente para apoyar una determinación de la USITC. Fue el daño experimentado por los fabricantes de productos fundidos con estaño -el producto que se situaba en la intersección de las determinaciones de los Miembros de la Comisión Miller, Bragg y Devaney- el que constituyó la base de la decisión sobre el alcance de la aplicación de la medida de salvaguardia. Los resultados de esos productores se evalúan a la luz de las constataciones formuladas por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney en cuanto a la rama de producción más amplia que comprendía a los fabricantes de productos fundidos con estaño y productos laminados planos.

[3648] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205.

[3649] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1170-1186.

[3650] Informe de la USITC, páginas 72 a 74, 307 y 308.

[3651] Informe de la USITC, páginas 282 y 283.

[3652] Informe de la USITC, página 345.

7.1582 Los Estados Unidos recuerdan que los miembros de la Comisión que formularon determinaciones positivas se centraron en los indicadores de daño que se enumeran a continuación. En el caso de los productos fundidos con estaño, esos indicadores fueron los siguientes:

	1998	**1999**	**2000**	**Primer semestre de 2000**	**Primer semestre de 2001**
Ingresos	2.120	2.033	1.974	1.008	880
Expediciones	3.287	3.239	3.163	1.597	1.436
Cuota de mercado	87,2%	82,3%	84,5%	84,4%	84,5%
Empleo	6.322	6.075	5.733	5.884	5.584
Ingresos de explotación	(78)	(141)	(119)	(25)	(65)
Margen	(3,9)%	(6,9)%	(6,1)%	(2,5)%	(7,4)%
Gastos de capital	120	146	97	29	15

Fuente: Informe de la USITC, página FLAT-C-8. Las expediciones se expresan en miles de toneladas cortas, el empleo en número de trabajadores y los ingresos, los ingresos de explotación y los gastos de capital en millones de dólares de los Estados Unidos.

7.1583 Los Estados Unidos recuerdan que la Sra. Miller constató que, aunque la rama de producción no era rentable antes del período ni todo a lo largo de éste, sufrió un grave cambio desfavorable de la coyuntura en 1999, cuando se incrementaron súbitamente las importaciones. Pese al aumento de la demanda en ese año, la rama de producción nacional "no mejoró su rentabilidad que, de hecho, experimentó un grave descenso. Además, las importaciones registraron el mayor aumento de su cuota del mercado de los Estados Unidos durante ese período".[3653] La Sra. Bragg declaró en su opinión que, aunque el volumen de las importaciones de productos planos al carbono y aleados había disminuido hacia el final del período de investigación, "sus niveles siguieron siendo relativamente elevados y teniendo efectos negativos en los precios del producto nacional durante todo el período. Al obligar a bajar los precios nacionales, las importaciones privaron a los productores nacionales de ingresos. Debería reconocerse que, dado el deterioro de la rama de producción nacional durante el período de investigación, el volumen (nivel) de importaciones suficiente para causar [un daño] grave se redujo en consecuencia".[3654] La Sra. Miller analizó otras tres posibles causas del daño grave: la caída de la demanda, la unión de los compradores y el exceso de capacidad. La Sra. Bragg identificó varias posibles causas del daño grave distintas de las importaciones, pero determinó que, en el caso de todos los productos planos, "cualquier daño sufrido por la rama de producción nacional se debe únicamente al aumento de las importaciones".[3655] El miembro de la Comisión Devaney constató que el descenso de la demanda, el crecimiento de la capacidad y la competencia de las miniacerías habían contribuido al deterioro de la rama de producción de todos los productos planos de acero y que la caída de la demanda sólo había tenido efectos al final del período de investigación.[3656] La Sra. Miller constató que la reducción de la demanda total no causaba daño. Observó que esta situación había comenzado

[3653] Informe de la USITC, página 308.

[3654] Informe de la USITC, página 294.

[3655] Informe de la USITC, página 295.

[3656] Informe de la USITC, página 63. En la nota 224 de pie de página del informe de la USITC, página 55, el miembro de la Comisión Devaney se sumó al análisis de la mayoría sobre la causa del daño sufrido por los productos planos, declarando que el resultado era el mismo cuando el análisis se realizaba sobre toda la rama de producción, tal como él la había definido, es decir, que las importaciones eran una causa importante del daño grave.

mucho antes del período de investigación y podía explicar la debilidad de la rama de producción en 1996, pero que en realidad la demanda había aumentado en 1999, sin que mejorara la situación de la rama de producción nacional.[3657] Constató también que la unión de los compradores había existido durante todo el período de investigación y señaló la "intensa competencia en materia de precios que hay en el caso de los productos fundidos con estaño, tanto nacionales como importados".[3658] Como este factor había existido durante todo el período de investigación, podía haber tenido efectos negativos a lo largo de todo ese período pero no podía ser responsable de los *cambios* de la situación de la rama de producción. La Sra. Miller constató asimismo que había habido un exceso de capacidad durante el período de investigación, pero señaló que el descenso de la utilización de la capacidad había coincidido con el incremento súbito de las importaciones. Señaló también que la capacidad total de la rama de producción había disminuido durante el período de investigación y que la rama de producción de productos fundidos con estaño había adoptado medidas para racionalizar su capacidad.[3659] Aunque este factor podía haber tenido efectos negativos en la rama de producción durante el período de investigación, el hecho de que de la capacidad hubiera disminuido indicaba que no era responsable de cualquier empeoramiento de la situación de los fabricantes de productos fundidos con estaño durante el período de investigación.[3660]

7.1584 Los Estados Unidos sostienen que en el informe de la USITC se examina detalladamente la relación entre el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN y el daño causado a la rama de producción nacional. Los miembros de la Comisión Bragg, Devaney y Miller constataron que las importaciones habían causado un daño grave porque, cuando se produjo un cambio ascendente de la tendencia de la demanda en 1999, la rama de producción nacional no pudo aprovecharlo, debido al incremento súbito de las importaciones. Las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN aumentaron repentinamente un 51,5 por ciento de 1998 a 1999, lo cual tuvo como resultado el margen de beneficios más bajo (-6,9 por ciento) de cualquier año entero del período de investigación. Los precios y los valores unitarios medios nacionales alcanzaron también el punto más bajo en 1999. Aunque las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN disminuyeron en 2000, siguieron situándose en niveles más elevados que los correspondientes al período 1996-1998. En su análisis, la Sra. Bragg constató que las "oportunidades perdidas durante un cambio ascendente de la coyuntura no sólo tendrían efectos inmediatos en la rama de producción nacional, debido a la contención y la depresión de los precios, la pérdida de ventas y la pérdida resultante de ingresos sino que también podía preverse que tuvieran consecuencias persistentes para la rama de producción nacional cuando la coyuntura registrara una tendencia descendente".[3661] La Sra. Miller constató que su análisis de los productos fundidos con estaño no habría cambiado si hubiera excluido al Canadá y a México.[3662] La Sra. Bragg constató que su análisis, según el cual la rama nacional de producción de productos laminados planos había sufrido

[3657] Informe de la USITC, páginas 308 y 309.

[3658] Informe de la USITC, página 309.

[3659] Informe de la USITC, página 309.

[3660] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1177.

[3661] Informe de la USITC, página 293.

[3662] Informe de la USITC, página 310 y notas 28 y 29 de pie de página.

un daño grave causado por las importaciones, no cambiaría si se excluían las importaciones procedentes de los países del TLCAN.[3663]

7.1585 Los Estados Unidos aducen que, si uno de los miembros de la Comisión consideró que un factor causaba daño, ese factor causaba daño independientemente de las opiniones de los demás miembros. Por consiguiente, a los efectos de evaluar si la medida de salvaguardia aplicada a los productos fundidos con estaño cumplía lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que las importaciones no procedentes del TLCAN eran responsables de una parte de la reducción de las ventas y la cuota de mercado, la producción, los beneficios, los salarios y el empleo de los productores nacionales a partir de 1999. Los Estados Unidos declaran que esto no quiere decir que las importaciones no tuvieran efectos negativos en la rama de producción nacional en años anteriores. Por lo tanto, a los efectos de la evaluación de la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos explican que consideraron el crecimiento de la capacidad, la competencia con las miniacerías y el descenso de la demanda durante la última parte del período de investigación como factores que causaban daño a la rama nacional de producción de productos fundidos con estaño.

7.1586 Al evaluar la medida de salvaguardia, los Estados Unidos tienen también en cuenta la observación de la Sra. Miller de que aplicaron derechos antidumping a las importaciones de productos fundidos con estaño procedentes del Japón en el primer semestre de 2000. La Sra. Miller señaló que, incluso después de la adopción de esa medida, las importaciones seguían teniendo una presencia importante en los Estados Unidos.[3664] Por consiguiente, los Estados Unidos no reajustaron su estimación para reflejar esas órdenes de imposición de derechos antidumping.

7.1587 Los Estados Unidos explican que, a los efectos de la estimación de la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, aplicaron un método basado en los volúmenes para el cálculo numérico. La Sra. Miller señaló el importante volumen de las importaciones y el aumento de su cuota de mercado tanto en 1999 como a lo largo de todo el período de investigación.[3665] Por consiguiente, los Estados Unidos analizaron esta medida de salvaguardia basándose en los volúmenes de las importaciones y observaron que éstos habían aumentado considerablemente de 1998 a 2000. Como primera fase del análisis, los Estados Unidos estimaron cuáles habrían sido los volúmenes de las importaciones no procedentes del TLCAN si esas importaciones hubieran seguido representando la cuota de mercado correspondiente a 1998 de 1999 a 2001. A continuación, compararon los volúmenes de importaciones estimados con los volúmenes de importaciones reales correspondientes a esos períodos y constataron que las importaciones no procedentes del TLCAN habrían sido, como promedio aproximadamente un 23 por ciento menores. Esta diferencia representa una reducción del volumen de las importaciones equivalente en términos aproximados al obtenido mediante el modelo de la USITC con un arancel de 30 por ciento, lo cual parece indicar que el arancel del 30 por ciento aplicado a los productos fundidos con estaño tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.[3666] Como este método se basa en el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN únicamente, los Estados Unidos explican que llegaron a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. A fin de calcular los niveles de importaciones tomados como objetivo, los Estados Unidos utilizaron la cuota de mercado de las importaciones no procedentes

[3663] Segundo Informe Complementario, página 14.

[3664] Informe de la USITC, página 308.

[3665] Informe de la USITC, página 308.

[3666] Memorando de la USITC EC-Y-046, página FLAT-26.

del TLCAN correspondiente a 1998, año inmediatamente anterior al incremento súbito de las importaciones que tuvo lugar en 1999 y, a continuación, la aplicaron al consumo aparente real durante los años 1999-2001. Después, compararon los niveles de importaciones calculados como objetivo con los niveles de importaciones reales en cada año.

7.1588 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos declaran que los resultados de este modelo figuran en la hoja de trabajo I relativa al modelo. Para los Estados Unidos, esos resultados, parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1589 Noruega[3667], el Japón[3668] y Corea[3669] impugnan la justificación y la medida de salvaguardia aplicada a los productos fundidos con estaño. Noruega agrega que el arancel del 30 por ciento supera manifiestamente el objetivo. Como declaró la Sra. Miller[3670], existía una intensa competencia en materia de precios en relación con los productos fundidos con estaño. En estas circunstancias, el efecto de un aumento del 30 por ciento del arancel sería claramente una reducción drástica de las importaciones. Éste es también el resultado *grosso modo*, excepto en el caso de los productos para los que se concedieron exclusiones. O bien ello fue deliberado, lo cual infringiría claramente lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, o los Estados Unidos no tuvieron ninguna base para determinar que una reducción del 23 por ciento equivalía al supuesto daño grave causado por el aumento de las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN, lo cual infringe también claramente lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[3671] Las Comunidades Europeas, Noruega, el Japón, Corea y el Brasil afirman también que, incluso si se adujera que el Presidente pueda apoyarse en la justificación ofrecida por los tres miembros de la Comisión que votaron en favor de la aplicación de aranceles a los productos fundidos con estaño, es evidente que las medidas que éstos sugirieron no cumplen las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3672] Estos reclamantes recuerdan[3673] que el único miembro de la Comisión que se refirió concretamente a la medida correctiva aplicable a los productos fundidos con estaño, la Sra. Miller, sugirió la imposición de un arancel adicional del 20 por ciento, que se redujera a lo largo de cuatro años.[3674] La Sra. Miller

[3667] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 166. Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 358-369.

[3668] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 208-213.

[3669] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 206 y 207.

[3670] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 1176.

[3671] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 166.

[3672] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafo 31.

[3673] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 367.

[3674] Informe de la USITC, volumen I, páginas 20 y 527 (Prueba documental CC-6).

dio, entre otras, la siguiente explicación de su elección de esta medida correctiva: "El análisis económico realizado por la Comisión indica que un arancel adicional del 20 por ciento *ad valorem* tendrá como resultado un importante aumento de los ingresos resultantes de las ventas de la rama de producción nacional y de los volúmenes de dichas ventas durante el primer año en que se aplique la medida paliativa" y "Las importantes reducciones de los volúmenes de importaciones previstos de resultas de la elevación de los aranceles ayudarán a la rama de producción nacional a aumentar considerablemente los ingresos resultantes de sus ventas y le permitirán realizar importantes reajustes para hacer frente a la competencia de las importaciones durante el período."[3675] Los Estados Unidos aducen que los miembros de la Comisión que incluyeron los productos fundidos con estaño en la categoría más amplia de los productos planos, Bragg y Devaney, sugirieron que se aplicara durante cuatro años un arancel que sería del 40 por ciento al principio de ese período y del 31 por ciento al final.[3676] Los mencionados reclamantes recuerdan que el Sr. Devaney explicó esta elección afirmando, entre otras cosas, que: "Como he declarado anteriormente, la forma de medida correctiva que he elegido intenta hacer frente al daño que se ha producido a lo largo de varios años y no sólo en el período más reciente" y "Por consiguiente, creo que las importantes reducciones de los volúmenes de importaciones que tendrán lugar de resultas del arancel ayudarán a la rama de producción a aumentar considerablemente sus volúmenes de ventas y le permitirán realizar importantes reajustes para hacer frente a la competencia de las importaciones durante el período de aplicación de la medida paliativa."[3677] Los reclamantes recuerdan también que la Sra. Bragg explicó extensamente su elección de una medida correctiva: "Reconozco que existen diferencias entre mis constataciones sobre el daño y la medida correctiva recomendada, lo cual plantea la cuestión de si hay una simetría suficiente entre mis constataciones sobre el daño y esa medida. Constato, lo cual es importante, que incluso la medida correctiva máxima que me autoriza a recomendar al Presidente la legislación estadounidense sería insuficiente para hacer frente al nivel de daño grave cuya existencia constaté en el caso de algunas de las ramas de producción nacionales que he definido, así como de los grupos de productos abarcados en esta fase del procedimiento."[3678] Y "Los aranceles proporcionan también al Gobierno de los Estados Unidos ingresos directos, contrariamente a los contingentes, de los que puede decirse que benefician a los productores extranjeros que reciben las rentas contingentarias."[3679]

7.1590 Los mencionados reclamantes señalan que ni el Sr. Devaney ni la Sra. Bragg explican cómo llegaron exactamente a los porcentajes que sugieren ni cuáles serán realmente los efectos en las importaciones. Partiendo de la base de que la Comisión sólo realizó un análisis económico, a dichos reclamantes les resulta difícil comprender cómo pueden justificar las mimas cifras las medidas correctivas diferentes que sugirieron los demás miembros de la Comisión. Además, ni siquiera la Sra. Miller trató adecuadamente los aspectos relativos a la no atribución, lo cual debería evidentemente haberse hecho, dado que los otros tres miembros de la Comisión no atribuyeron el daño sufrido por la rama de producción nacional a las importaciones. En su determinación separada de la existencia de daño grave[3680], la Sra. Miller reconoció que había varias causas distintas de las importaciones que causaban daño, pero formuló una determinación positiva basándose en el método

[3675] Informe de la USITC, volumen I, página 528 (Prueba documental CC-6).

[3676] Informe de la USITC, volumen I, página 20 (Prueba documental CC-6).

[3677] Informe de la USITC, volumen I, páginas 533 y 534 (Prueba documental CC-6).

[3678] Informe de la USITC, volumen I, página 520 (Prueba documental CC-6).

[3679] Informe de la USITC, volumen I, página 522 (Prueba documental CC-6).

[3680] Informe de la USITC, volumen I, páginas 308 y 309 (Prueba documental CC-6).

aplicado por la USITC que consiste en examinar si las demás causas tienen la misma importancia que las importaciones o una importancia mayor. Sin embargo, en su determinación de la existencia de daño en el caso de los productos fundidos con estaño[3681], la Sra. Miller no examinó en absoluto la no atribución del daño debido a esas otras causas, infringiendo así claramente lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. También merece la pena señalar que incluyó en su determinación las importaciones procedentes del Canadá (pero no de México, Israel o Jordania) y propuso que las importaciones canadienses quedaran sujetas al proyectado arancel del 20 por ciento.[3682]

7.1591 Noruega aduce a continuación que es evidente que la medida correctiva sugerida por Devaney, tal como él la explicó, va más allá de lo permitido al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias. Hacer frente no sólo al daño actual o al daño sufrido durante el período de investigación sino también a supuestos "daños pasados" -conceder una especie de "daños y perjuicios punitivos adicionales"- no puede cumplir las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5. Además, en ningún lugar de la opinión separada de este miembro de la Comisión sobre la medida correctiva se examina cómo se limitará únicamente dicha medida sugerida a hacer frente al daño grave atribuido al aumento de las importaciones afectadas por la medida. Para los reclamantes, es igualmente evidente que la medida correctiva sugerida por la Sra. Bragg no queda limitada al alcance necesario para hacer frente al daño grave atribuido al aumento de las importaciones afectadas por la medida. Como explica ella misma, hay asimetrías en su tratamiento del daño y de la medida correctiva. Además, los criterios que aplica para determinar el nivel del arancel no se basan en el daño grave que atribuye a las importaciones sino en el nivel necesario para "lograr una mejora importante de la rentabilidad" de los productores nacionales.[3683] La Sra. Bragg explica que su exclusión de determinados países de su análisis del daño no modificaría sus constataciones sobre el daño pero no examina ni tiene en cuenta los aspectos relativos a la no atribución de otros factores del daño en relación con el establecimiento de la medida correctiva.[3684]

7.1592 Las Comunidades Europeas aducen que, en el caso de los productos fundidos con estaño, la Proclamación del Presidente de los Estados Unidos se basó en tres determinaciones positivas independientes que partían de definiciones del producto distintas, en las que tres miembros de la USITC formularon tres constataciones diferentes. Los Estados Unidos decidieron tener en cuenta todos los posibles factores de los que se constató que habían causado daño a la rama de producción nacional, independientemente de las opiniones de los demás miembros de la Comisión[3685], pero finalmente determinaron que no era necesario introducir ningún reajuste a este respecto.[3686] Otra diferencia en la aplicación de la analogía numérica propuesta por los Estados Unidos se debe al hecho de que los efectos perjudiciales de las importaciones de productos fundidos con estaño no se ejercen sobre los precios sino que se manifiestan mediante pérdidas de cuota de mercado. Por esta razón, los Estados Unidos han propuesto un método orientado al volumen, cuya finalidad es mantener la cuota de mercado de las importaciones de 1999 a 2001 al nivel que alcanzó en 1998, antes del incremento

[3681] Informe de la USITC, volumen I, páginas 527 a 529 (Prueba documental CC-6).

[3682] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 208-213; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 206 y 207; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 166 y 167.

[3683] Informe de la USITC, volumen I, página 521 (Prueba documental CC-6).

[3684] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 358-369.

[3685] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1180.

[3686] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1185.

súbito de las importaciones que tuvo lugar en 1999. Los Estados Unidos han señalado que las importaciones no procedentes del TLCAN habrían sido entonces como promedio un 23 por ciento inferiores, lo cual supuestamente correspondería al efecto de un aumento del arancel del 30 por ciento, según el modelo de la USITC.[3687] Incluso si se admite, a efectos de la argumentación, que la propuesta formulada por los Estados Unidos de un análisis numérico basado en los efectos en el volumen podría tener alguna pertinencia, la conclusión estadounidense de que una disminución del 23 por ciento de las importaciones sería "*equivalente en términos generales*" al modelo de la USITC asociado con un aumento del arancel del 30 por ciento no estaría respaldada por la estimación hecha por la USITC del descenso de las importaciones que resultaría de ese arancel (de -50,5 a -29,1 por ciento). Efectivamente un aumento de los derechos aplicados del 20 por ciento, que tendría como resultado una disminución del volumen de las importaciones que oscilaría entre -30,7 y -16,6 por ciento, habría parecido más adecuado.[3688]

iii) Arancel aplicado a las barras laminadas en caliente

7.1593 Los Estados Unidos[3689] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de barras de acero laminadas en caliente, y este es el supuesto en que basan su justificación.

7.1594 Según los Estados Unidos, la USITC identificó cuatro factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: la competencia entre los productores nacionales, la falta de eficiencia de los productores nacionales, las variaciones de la demanda antes de 2001 y las variaciones de los costos de los insumos. La USITC constató que ninguno de estos factores causaba daño a la rama de producción nacional. La USITC no atribuyó ningún daño a la competencia entre los productores nacionales. Constató que esta causa quizá podía explicar las variaciones de las cuotas de mercado relativas de los productores nacionales pero no su pérdida de 2,4 puntos porcentuales de cuota de mercado en favor de las importaciones. La USITC constató también que Nucor -la fuente de la competencia entre los productores nacionales- no era una causa principal de las caídas de los precios. Así pues, el aumento de las importaciones era el único factor que causaba daño a la rama de producción nacional en 2000. La USITC no formuló constataciones sobre el descenso de la demanda en 1998 y 1999. A efectos de esta estimación, los Estados Unidos señalan que la demanda aumentó en 1998. Sobre la base de las constataciones de la existencia de daño grave formuladas por la USITC, a efectos de esta estimación, los Estados Unidos consideran que el daño atribuible a las importaciones de 1997 a 2000 continuó durante el primer semestre de 2001. Las importaciones no procedentes del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de los productos nacionales, en forma comparable a los años anteriores[3690], y mantuvieron una cuota de mercado muy por encima de la obtenida en 1996 y 1997. La USITC constató que la disminución del consumo de barras laminadas en caliente durante este período dio lugar a un "mayor deterioro".

[3687] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1183-1185.

[3688] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 529-532.

[3689] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1102-1109.

[3690] El valor unitario de las importaciones aumentó en 2001 en comparación con 2000. Como la comparación de artículos comparables continuó indicando la existencia de ventas a precio inferior, este hecho indica que se modificó la combinación de productos importados.

7.1595 Los Estados Unidos basaron a continuación su análisis de la medida correctiva admisible en los datos sobre la venta a precio inferior y no en los relativos a los valores unitarios globales porque, como señaló la USITC: en el caso de un producto como las barras laminadas en caliente, que abarca una amplia gama de tipos del producto y valores, los datos relativos a los precios de un producto más específico pueden proporcionar más información probatoria que los valores unitarios medios de las ventas.[3691] En la primera fase, los Estados Unidos eligieron 1997, año anterior a aquel en que comenzó a empeorar la situación de la rama de producción nacional, como el año de comparación apropiado, teniendo presente que las importaciones podían haber ejercido, sin embargo, un cierto efecto negativo en la rama de producción. Estimaron que el déficit de ingresos en 1998 y 2000, años en los que no disminuyó la demanda, era atribuible al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos explican que estimaron que la mitad del descenso de los ingresos en 1999 podía atribuirse al aumento de las importaciones y que, durante el primer semestre de 2001, consideraron la reducción de los ingresos atribuible a las importaciones igual a la de 2000. En la segunda fase, los Estados Unidos calcularon la cuantía en que tendría que aumentar el margen de ingresos de explotación correspondiente a 1997 para compensar el déficit de dichos ingresos descrito en el párrafo anterior.[3692] En la tercera fase, los Estados Unidos basaron su análisis de los precios en la comparación de precios efectuada por la USITC, que figura en la página LONG-87. Tomaron nota de las constataciones de la USITC acerca de las importaciones procedentes del Canadá y México y llegaron a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. En la cuarta fase, los Estados Unidos estimaron el derecho adicional que sería necesario para alcanzar el aumento tomado como objetivo. Como parte de su investigación, la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de barras laminadas en caliente. Estos modelos indicaron que un aumento del 30 por ciento de los derechos daría lugar a una subida del precio de venta de las barras laminadas en caliente importadas en los Estados Unidos que oscilaría entre el 19,6 y el 24,2 por ciento.[3693] Para los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 30 por ciento aplicado a las barras laminadas en caliente tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1596 Los Estados Unidos aplicaron a continuación su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1597 Las Comunidades Europeas aducen que los Estados Unidos comienzan por recordar que la USITC constató que ninguno de los otros cuatro factores invocados (competencia entre los productores nacionales, falta de eficiencia de los productores nacionales, variaciones de la demanda y variaciones de los costos de los insumos) tuvieron efectos perjudiciales, pero reconocen que la USITC

[3691] Informe de la USITC, página 93, nota 554 de pie de página.

[3692] Los Estados Unidos obtuvieron esta cuantía calculando el déficit de ingresos en cada año en que la USITC comprobó los efectos perjudiciales de las importaciones y dividiendo el resultado por los ingresos reales en el mismo período.

[3693] Memorando EC-046, página LONG-29 (EE.UU. - Prueba documental 64).

no formuló ninguna constatación acerca de la disminución de la demanda en 1998 y 1999.[3694] A continuación, los Estados Unidos eligieron 1997 como su año de "base" porque la situación de la rama de producción comenzó a empeorar en ese año (aunque habría podido pensarse que elegirían el año anterior al aumento de las importaciones -elegir como año de "base" el año anterior al descenso de los resultados de la rama de producción no cumple el requisito de hacer frente únicamente al daño causado por el aumento de las importaciones). Los Estados Unidos admiten también que sólo se efectuó un reajuste para 1999. Aunque no lo reconocen expresamente, este reajuste parece reflejar la caída de la demanda en 1999, aunque en el análisis de la relación de causalidad no se había evaluado (indebidamente) el daño causado por este otro factor. Basándose en su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que un aumento del 22,8 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con el párrafo 1 del artículo 5[3695], mientras que el modelo de la USITC indicó que la aplicación de un arancel adicional del 30 por ciento a las importaciones, excluidas las procedentes de México pero incluidas las procedentes del Canadá, daría lugar a un aumento de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 19,6 y el 24,2 por ciento.[3696, 3697]

iv) Arancel aplicado a las barras acabadas en frío

7.1598 Los Estados Unidos[3698] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de barras acabadas en frío, y este es el supuesto en que basan su justificación.

7.1599 Los Estados Unidos explican que la USITC identificó dos factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: el descenso de la demanda nacional de barras acabadas en frío y la supuesta falta de eficiencia de un productor nacional. La USITC constató que la falta de eficiencia de la RTI no causaba daño a la rama de producción nacional. La USITC examinó el efecto del descenso de la demanda en la rama de producción nacional. Tomó nota de la observación de los productores nacionales de que los precios de las barras acabadas en frío siguen históricamente a la demanda y observó que esto parecía ser cierto en 1999. Por consiguiente, constató que el empeoramiento de los resultados financieros de la rama de producción nacional en 1999 era "en gran medida atribuible a las caídas de la demanda durante ese año".[3699] La USITC observó que la demanda había aumentado en 2000 pero los precios de los productores nacionales habían bajado. Por consiguiente, constató que las variaciones de la demanda no explicaban el daño grave causado a la rama nacional de producción de barras acabadas en frío. Estas constataciones indican que las variaciones de la demanda tenían efectos positivos en 2000; por lo tanto, no debía atribuirse ningún daño a esa posible causa en ese año. La USITC tomó nota de que la demanda había disminuido durante el primer semestre de 2001 y de que los resultados de la rama de producción nacional habían seguido empeorando.[3700] Esta constatación indica que una parte del daño sufrido por la rama de

[3694] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1102-1104.

[3695] Véase EE.UU. - Prueba documental 56.

[3696] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1108.

[3697] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 533-536.

[3698] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1110-1119.

[3699] Informe de la USITC, página 107.

[3700] Informe de la USITC, página 107.

producción durante el primer semestre de 2001 podía atribuirse al descenso de la demanda. Estas constataciones demuestran que procedía atribuir la totalidad de la reducción de la producción, las expediciones, la cuota de mercado, el empleo, los ingresos y los ingresos de explotación de los productores nacionales en 2000 al aumento de las importaciones. Las constataciones de la USITC indican además que tanto el aumento de las importaciones como los descensos de la demanda tuvieron efectos perjudiciales en 1999 y el primer semestre de 2001. Esto no quiere decir que las importaciones no hubieran tenido efectos negativos de 1996 a 1998. Como el análisis de la USITC se centró en los cambios de los resultados de la rama de producción y para efectuar una estimación moderada del daño atribuible a las importaciones, los Estados Unidos decidieron basar su análisis sobre las barras acabadas en frío únicamente en los cambios que tuvieron lugar de 1999 al primer semestre de 2001.

7.1600 Los Estados Unidos aducen que consideraron que factores distintos de las importaciones eran responsables de la mitad de la disminución de los ingresos de explotación de la rama de producción nacional en 1999. Partieron del supuesto de que el descenso de la demanda era responsable de cualquier variación de los resultados en el primer semestre de 2001, en comparación con el año 2000 entero. Por consiguiente, estimaron que el aumento de las importaciones había tenido en el primer semestre de 2001 los mismos efectos negativos que habían calculado en 2000.

7.1601 Los Estados Unidos basan su análisis de la medida correctiva admisible en los datos sobre la venta a precio inferior y no en los relativos a los valores unitarios globales porque, como señaló la USITC: en el caso de un producto como las barras laminadas en caliente, que abarca una amplia gama de tipos del producto y valores, los datos sobre los precios de un producto más específico pueden proporcionar más información probatoria que los valores unitarios medios de las ventas.[3701] En la primera fase, los Estados Unidos alegan que, para realizar una estimación moderada, eligieron 1998, año en el que la demanda fue equivalente a la de 2000, como año de base apropiado, teniendo presente que las importaciones habían aumentado en ese año y, por consiguiente, podían haber tenido algunos efectos negativos en la rama de producción. Para reflejar los efectos de los factores distintos de las importaciones en 1999, los Estados Unidos dividieron por la mitad el margen de ingresos de explotación de base y estimaron el déficit de ingresos en 1999 y hasta el primer semestre de 2001, períodos en los que la USITC indicó que las importaciones habían causado una parte del empeoramiento de los resultados de la rama de producción nacional. En la segunda fase, los Estados Unidos estimaron la cuantía en que tendría que aumentar el margen de ingresos de explotación correspondiente a 1998 para compensar el déficit de los ingresos de explotación.[3702] En la tercera fase, los Estados Unidos basaron su análisis de los precios en las comparaciones de precios realizadas por la USITC, que figuran en la página LONG-92.[3703] Por último, los Estados Unidos tomaron nota de las constataciones de la USITC acerca de las importaciones procedentes del Canadá y de México y llegaron a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. En la cuarta fase, estimaron los derechos adicionales que serían necesarios para alcanzar el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de barras acabadas en frío.

[3701] Informe de la USITC, página 103, nota 614 de pie de página.

[3702] Los Estados Unidos obtuvieron esta cuantía calculando el déficit de ingresos en cada año en que la USITC comprobó los efectos perjudiciales de las importaciones y dividiendo el resultado por los ingresos reales en el mismo período.

[3703] Este cuadro contiene información confidencial. Los Estados Unidos han reproducido los resultados de esta fase, pero no los datos en que se basaron.

Esos modelos indicaron que un aumento del derecho del 30 por ciento daría lugar a una subida del precio de venta de las barras acabadas en frío importadas en los Estados Unidos (excluidas las procedentes del Canadá) que oscilaría entre el 19,6 y el 24,2 por ciento.[3704] A juicio de los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 30 por ciento aplicado a las barras acabadas en frío tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1602 Los Estados Unidos toman nota de que estas cifras son inferiores al nivel arancelario de las medidas de salvaguardia establecidas por el Presidente y recuerdan que "era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento".[3705]

7.1603 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1604 Las Comunidades Europeas recuerdan que los Estados Unidos determinaron que 1998 sería el año de "base" y efectuaron reajustes para tener en cuenta los efectos perjudiciales del descenso de la demanda en 1999 y 2001, de acuerdo con las constataciones de la USITC de que este otro factor había causado daño en esos años. También de conformidad con las constataciones de la USITC, no se efectó ningún reajuste para tener en cuenta la falta de eficiencia de un productor nacional.[3706] Mediante su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que un aumento del 14,4 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5[3707] y se remitieron a los modelos elaborados por la USITC, que indicaban que un arancel adicional del 30 por ciento aplicado a las importaciones, excluidas las procedentes de México pero incluidas las procedentes del Canadá, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 19,6 y el 24,2 por ciento. Si se admite, a efectos de la argumentación, que el enfoque de los Estados Unidos puede ser pertinente, parecería más adecuado un arancel adicional del 20 por ciento, que habría dado lugar a una subida de los precios de las importaciones que habría oscilado entre el 13,3 y el 16,2 por ciento, que un arancel adicional del 30 por ciento, que evidentemente superaba el

[3704] Memorando EC-046, página LONG-29 (EE.UU. - Prueba documental 64).

[3705] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35. Los Estados Unidos aducen que, en el caso de las barras acabadas en frío, tomaron nota de que era relativamente sencillo y barato convertir una barra laminada en caliente en una barra acabada en frío. Si el arancel aplicado a estos dos productos fuera diferente, ello crearía un incentivo para que los productores extranjeros eludieran la medida de salvaguardia consiguiendo que sus compradores de barras laminadas en caliente las reemplazaran por barras acabadas en frío. Esto debilitaría el efecto correctivo de las medidas aplicadas tanto a las barras laminadas en caliente como a las acabadas en frío. Por consiguiente, al imponer un arancel del 30 por ciento a las importaciones de barras acabadas en frío, los Estados Unidos no fueron más allá de la medida necesaria.

[3706] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1110-1115.

[3707] EE.UU. - Prueba documental 56.

objetivo. En relación con este punto concreto, los Estados Unidos reconocen que el arancel adicional del 30 por ciento aplicado a las barras acabadas en frío tenía la finalidad de alcanzar el nivel del aumento del derecho aplicado a las barras laminadas en caliente, evitando así el trasvase entre ambos productos.[3708] Dicho esto, la supuesta necesidad de evitar el trasvase entre los productos no permite a los Estados Unidos aplicar a las barras acabadas en frío una medida de salvaguardia con un alcance mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.[3709]

v) Arancel aplicado a las barras de refuerzo

7.1605 Los Estados Unidos[3710] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de barras de refuerzo, y éste es el supuesto en que basan su justificación. La USITC identificó cuatro factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: las variaciones de la demanda, las variaciones de los costos de los insumos, los crecimientos de la capacidad y la competencia entre los productores nacionales. La USITC constató que ninguno de estos factores causaba daño a la rama de producción nacional. Estas constataciones demuestran que la totalidad del empeoramiento de los resultados de los productores nacionales de 1999 a 2001 era atribuible al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos declaran que esto no quiere decir que las importaciones no tuvieran efectos negativos de 1996 a 1998. Explican que, como el análisis de la USITC se centró en los cambios de los resultados de la rama de producción y esos resultados comenzaron a empeorar en 1999, sólo basaron su estimación acerca de las barras de refuerzo en los cambios que tuvieron lugar de 1999 al primer semestre de 2001. Los Estados Unidos tuvieron también en cuenta la observación formulada por la USITC de que habían aplicado derechos antidumping a Turquía en 1996 y a Belarús, China, Indonesia, Corea, Letonia, Moldova, Polonia y Ucrania en 2001. La USITC señaló en su recomendación de una medida correctiva que, aunque los derechos antidumping habían reducido las importaciones procedentes de esas fuentes, importaciones procedentes de otras fuentes las habían reemplazado en medida significativa.[3711] De hecho, aunque las órdenes de imposición de derechos antidumping habían entrado en vigor en enero de 2001, las importaciones no procedentes del TLCAN correspondientes al primer semestre de 2001 sólo habían sido ligeramente inferiores a las llegadas al país durante el primer semestre de 2000. Los valores unitarios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían sido ligeramente superiores a los del primer semestre de 2000 pero habían permanecido muy por debajo de los valores unitarios de los productos nacionales.[3712]

7.1606 Los Estados Unidos aducen que basaron su análisis de la medida correctiva admisible en los datos sobre los valores globales y no en los relativos a la venta a precio inferior porque la USITC no constató, como lo hizo en el caso de las barras laminadas en caliente y las barras acabadas en frío, que las barras de refuerzo abarcaran una amplia gama de productos. En la primera fase, los Estados Unidos eligieron 1998, el año anterior al comienzo de la disminución de la rentabilidad de la rama de producción, como año de base apropiado, teniendo presente que las importaciones habían aumentado

[3708] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 1399 de pie de página.

[3709] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, 537-540.

[3710] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1120-1127.

[3711] Informe de la USITC, página 375, nota 112 de pie de página.

[3712] Informe de la USITC, página LONG-C-5.

en ese año y, por consiguiente, podían haber tenido ciertos efectos negativos en los precios y la rentabilidad de la rama de producción nacional. En la segunda y la tercera fases, los Estados Unidos utilizaron datos correspondientes al período de 1999 al primer semestre de 2001 para estimar cuánto tendrían que subir los precios para compensar el déficit de ingresos atribuible al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos alegan que, para efectuar una estimación moderada de los efectos de las órdenes de imposición de derechos antidumping aplicadas en 2001, supusieron que eran responsables de la totalidad del aumento del 6,8 por ciento de los valores unitarios medios que había tenido lugar en el primer semestre de 2001, en comparación con el primer semestre de 2000. A continuación, restaron esta cantidad del aumento estimado del precio de las importaciones calculado en las fases primera a tercera. En la cuarta fase, estimaron el derecho adicional que sería necesario para lograr el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de barras de refuerzo. Estos modelos indicaron que un aumento del 15 por ciento de los derechos daría lugar a una subida del precio de venta de las barras de refuerzo importadas en los Estados Unidos (excluidas las procedentes de México y el Canadá) que oscilaría entre el 8,2 por ciento y el 10,9 por ciento.[3713] A juicio de los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 15 por ciento aplicado a las barras de refuerzo tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1607 Los Estados Unidos aplicaron a continuación su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1608 Las Comunidades Europeas recuerdan que los Estados Unidos eligieron 1998, "un año anterior al comienzo del descenso de la rentabilidad de la rama de producción" como año de "base".[3714] Se había efectuado un reajuste para tener en cuenta los efectos de las órdenes antidumping en los precios de las importaciones en 2001. En cambio, con referencia a las constataciones de la USITC, no se introdujo ningún reajuste en relación con las variaciones de la demanda, los costos de los insumos, el crecimiento de la capacidad o la competencia entre los productores nacionales. Mediante su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que un aumento del 29,1 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5[3715] y se remitieron a los modelos de la USITC, que indicaban que la aplicación de un arancel adicional del 15 por ciento a las importaciones, excluidas las procedentes de México y el Canadá, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 8,2 y el 10,9 por ciento.[3716, 3717]

[3713] Memorando EC-046, página LONG-27 (EE.UU. - Prueba documental 64).

[3714] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1124.

[3715] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3716] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1126.

[3717] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 541 y 542.

vi) Arancel aplicado a los tubos soldados

7.1609 Los Estados Unidos[3718] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó la amenaza de daño grave a la rama nacional de producción de tubos soldados, y este es el supuesto en que basan su justificación. La USITC identificó dos factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar la situación de debilidad de la rama de producción: el crecimiento general de la capacidad y los incrementos de los costos de un productor importante ("productor X") no relacionados con el aumento de las importaciones. La USITC constató que el crecimiento de la capacidad no había contribuido, salvo en una medida insignificante, a la situación de la rama de producción en 2000 o en el primer semestre de 2001. Constató también que el crecimiento de 1,5 millones de toneladas era sólo "moderadamente mayor" que el incremento del consumo interno aparente y, por lo tanto, no "excesivo".[3719] La USITC constató que la principal razón del empeoramiento de los resultados del productor X era una caída del valor unitario de las ventas que se había iniciado en 1999 y que esa caída se debía en gran medida al aumento de las importaciones.[3720] En otros términos, este hecho no era otra posible "causa" del daño sino un síntoma del daño causado por el aumento de las importaciones. Por consiguiente, procedía atribuir cualquier daño sufrido por la rama de producción como consecuencia de los resultados del productor X al aumento de las importaciones.

7.1610 En opinión de los Estados Unidos, estas constataciones de la USITC demuestran que procedía atribuir la mayor parte de la reducción de la producción, la utilización de la capacidad, las expediciones, el número de trabajadores y la rentabilidad de los productores nacionales en 2000 al aumento de las importaciones. Esto no quiere decir que las importaciones no hubieran tenido efectos negativos en la rama de producción nacional en años anteriores. La USITC constató concretamente que "las importaciones tuvieron efectos negativos en la rama de producción nacional a lo largo del período que examinamos".[3721] Los Estados Unidos señalan que la USITC sí constató que el crecimiento de la capacidad había tenido en 2000 efectos negativos en la rama de producción, aunque de "menor" importancia. Los datos sugerían que la cuantía de estos efectos era insignificante. La capacidad nacional total creció aproximadamente 350.000 toneladas de 1999 a 2000, incremento que sólo representó el 4,4 por ciento. La rama de producción experimentó un aumento de la capacidad aún mayor, de unas 488.000 toneladas, de 1998 a 1999 (un incremento del 6,5 por ciento). Durante ese período, los beneficios sólo descendieron 0,2 puntos porcentuales.[3722] Haciendo una estimación sumamente moderada, los Estados Unidos reconocen que las importaciones causaron daño a la rama de producción nacional en 1998, 1999, 2000 y 2001, pero consideran que el *empeoramiento* de los resultados de la rama de producción de 1999 a 2000 es atribuible a los aumentos de la capacidad.

7.1611 Los Estados Unidos alegan que basaron su estimación del alcance admisible de la aplicación en los datos relativos a los valores unitarios globales. La USITC no determinó, como lo hizo en el caso de las barras laminadas en caliente y acabadas en frío, que existiera entre la combinación de productos de los productores nacionales y de los importadores una diferencia que pudiera influir en los datos sobre los valores unitarios. Además, estos datos son públicos mientras que los relativos a los

[3718] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1128-1138.

[3719] Informe de la USITC, página 165.

[3720] Informe de la USITC, página 165.

[3721] Informe de la USITC, página 163.

[3722] Informe de la USITC, página TUBULAR-C-4.

precios son confidenciales. En su estimación de la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos examinaron también dos cuestiones tratadas por la USITC: las órdenes de imposición de derechos antidumping vigentes y el probable crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro. La USITC constató que las órdenes de imposición de derechos antidumping vigentes se aplicaban a un número limitado de productos y países. Aunque las órdenes existían desde 1989, por lo menos, no habían evitado el aumento general de las importaciones ni siquiera los aumentos de las importaciones procedentes de los países que abarcaban.[3723] Además, los datos reunidos por la USITC reflejaban cualesquiera efectos que pudieran haber tenido esas órdenes en la rama de producción. Como los Estados Unidos basaron su estimación acerca de la medida en estos datos, no necesitaron reajustar la estimación para tener en cuenta los efectos de las órdenes de imposición de derechos antidumping. En cuanto al probable crecimiento [*sic*]de la demanda de tuberías de gran diámetro, la USITC constató, como cuestión general, que "el aumento de la demanda tiende a atenuar los efectos de un volumen determinado de importaciones". No obstante, los Estados Unidos aducen que los miembros de la Comisión constataron también que el crecimiento de la demanda de tubos corrientes compensaba el aumento de la demanda de tuberías de gran diámetro.[3724] Estas constataciones de la USITC indican que no hubo ningún aumento de la demanda total de tubos soldados y, por lo tanto, que no había ninguna base para llegar a la conclusión de que el crecimiento de la demanda reduciría los efectos futuros del aumento de las importaciones. Por consiguiente, los Estados Unidos explican que no intentaron incorporar este factor en su análisis.

7.1612 Los Estados Unidos aducen que, en la primera fase, dada su estimación moderada de que el empeoramiento de los resultados financieros de la rama de producción nacional en 2000 era atribuible al crecimiento de la capacidad, no intentaron determinar un precio nacional que elevara los márgenes de ingresos de explotación por encima de sus niveles en 2000. En la segunda y la tercera fases, los Estados Unidos basaron su estimación en los datos correspondientes al período de 1998 al primer semestre de 2001, el período en que aumentaron las importaciones. En la cuarta fase, estimaron los derechos adicionales que serían necesarios para alcanzar el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de tubos soldados. Estos modelos indicaron que un aumento de los derechos de aduana del 15 por ciento daría lugar a una subida del precio de venta de los tubos soldados importados en los Estados Unidos (excluidos los procedentes del Canadá) que oscilaría entre el 9,3 y el 11,5 por ciento.[3725] A juicio de los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 15 por ciento aplicado a los tubos soldados tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1613 Los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

[3723] Informe de la USITC, página 166.

[3724] Informe de la USITC, página 166.

[3725] Memorando EC-046, página TUBULAR-21 (EE.UU. - Prueba documental 64).

7.1614 En cuanto a los productos tubulares soldados, Suiza mantiene que la medida adoptada tiene un alcance mayor de lo necesario para prevenir o reparar una amenaza de daño grave. La Proclamación presidencial impuso un arancel simple, sin más explicaciones, aunque la USITC había recomendado un contingente arancelario. Un arancel simple restringe más el comercio que un contingente arancelario porque el primero afecta a todas las importaciones mientras que, en el caso del segundo, se aplica a las importaciones incluidas en el contingente el arancel normal y sólo resultan afectadas por el arancel adicional las importaciones realizadas fuera del contingente. En el caso de los productos tubulares soldados, la USITC determinó expresamente que el nivel actual de las importaciones no causaba un daño grave a la rama de producción nacional de que se trataba sino que ésta únicamente se estaba aproximando a una situación de daño grave y que "un contingente arancelario sería la medida más adecuada para hacer frente a la amenaza de daño grave". La USITC dijo también que un arancel simple afectaría a las importaciones incluso en los niveles en que había constatado que no causaban daño.[3726] Así pues, la USITC recomendó un contingente arancelario a fin de mantener el acceso de los productos en cuestión al mercado de los Estados Unidos y evitar crear escaseces durante el período de aplicación de la medida paliativa. Además la USITC reconoció que en 1996-1998 la situación de la rama de producción estadounidense había sido satisfactoria. Por lo tanto, los Estados Unidos han admitido que la medida, basada en el restablecimiento de los niveles de importaciones correspondientes a 1997, era mayor de lo necesario para prevenir una amenaza de daño grave. En el caso de los productos tubulares soldados, la USITC consideró que el contingente arancelario que recomendaba era suficiente para prevenir o reparar la amenaza de daño grave. No obstante, el Presidente de los Estados Unidos impuso un arancel simple, sin justificar su necesidad. Como la reparación se refleja en la medida elegida y debe adaptarse especialmente para que haga frente al daño grave pertinente, es decir, al daño grave atribuido al aumento de las importaciones, Suiza considera que, antes de imponer una salvaguardia, los Estados Unidos debían explicar y justificar suficientemente el alcance de la aplicación de la medida. Los Estados Unidos no proporcionaron esa explicación y justificación suficientes antes de imponer la medida de salvaguardia, y por lo tanto, no cumplieron las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3727]

7.1615 Análogamente, Corea[3728] aduce que la medida finalmente impuesta por los Estados Unidos -un arancel simple del 15 por ciento- había sido considerada excesiva y no limitada al alcance necesario por la USITC porque se aplicaba igualmente a las importaciones que tenían efectos perjudiciales y a las que no los tenían. La USITC proporcionó un análisis fundamentado del contingente arancelario que recomendaba en el contexto de su constatación de la existencia de una amenaza de daño:

> "Dado que hemos constatado la existencia de una amenaza de daño grave, la finalidad de la medida correctiva que recomendamos es evitar que las importaciones alcancen un nivel que cause un daño grave. *Un arancel simple afectaría a todas las importaciones de tubos soldados, incluso en los niveles en que hemos constatado que no causan un daño grave*. Dada la diversidad de las importaciones de tubos soldados,

[3726] Informe de la USITC, volumen I, página 383.

[3727] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 115-118.

[3728] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 208-213.

> intentamos evitar que aparezcan escaseces de la oferta durante el período de aplicación de la medida paliativa."[3729]

7.1616 Corea señala que la constatación formulada por la USITC de que existía únicamente una "amenaza" (y no un daño grave) determina el nivel o alcance de la medida paliativa necesaria ya que sólo ha de "prevenirse" la amenaza de daño.[3730] De hecho, la USITC rechazó la sugerencia de los declarantes conjuntos de que se utilizaran como período de base los años 1998-2000 o 2001 (para las importaciones distintas de los tubos a los que no debía aplicarse ninguna medida correctiva) a efectos del establecimiento del volumen incluido en el contingente y recomendó, en cambio, como base el nivel más elevado de las importaciones a partir de 2000.[3731] La USITC hizo el siguiente razonamiento:

> "Estimamos que el contingente arancelario recomendado para los productos tubulares soldados no modificará inicialmente la cuota de mercado, los ingresos resultantes de las ventas ni la rentabilidad de la rama de producción nacional. Si los volúmenes de importaciones aumentan por encima de los niveles correspondientes a 2000, el contingente arancelario comenzará a surtir efectos, estabilizando los precios sin impedir la entrada de productos a los niveles actuales. El contingente arancelario debería limitar el crecimiento de las importaciones, evitando o restringiendo así los efectos negativos de ese crecimiento en la rentabilidad de la rama de producción.
>
> Al mismo tiempo, nuestra propuesta mantendría una considerable competencia en el mercado estadounidense de productos tubulares soldados y sería poco probable que planteara problemas de suministro a los consumidores nacionales. En primer lugar, la medida correctiva que proponemos para los productos tubulares soldados seguiría permitiendo la importación, al tipo bajo actual, de la misma cantidad de importaciones que en 2000. Este volumen es superior al volumen de importaciones que entró en el país en cualquiera de los años anteriores del período de investigación."[3732]

7.1617 Corea recuerda que la USITC cuidó de recomendar una forma de medida correctiva que no limitara las importaciones en los niveles que, según se había constatado, no eran perjudiciales y que, al mismo tiempo, respondiera a algunas de las preocupaciones derivadas de su determinación del producto similar y su análisis de la relación de causalidad.[3733] Por consiguiente, la USITC cuidó de

---

[3729] Informe de la USITC, volumen I, página 383 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6); informe de la USITC, volumen I: *Views of Vice Commissioner Deanna Tanner Okun on Remedy*, página 483 (en el mismo sentido de que sólo se había constatado la existencia de una amenaza de daño) (Prueba documental CC-6); informe de la USITC, volumen I: *Views of Vice Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy*, página 482 (Prueba documental CC-6) ("Dada mi constatación de la existencia de una amenaza ... no considero que el aumento de los aranceles sea una forma apropiada de medida correctiva ... .")

[3730] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 209 y 210.

[3731] Informe de la USITC, volumen I: *Views of Vice Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy*, página 482, nota 266 de pie de página (Prueba documental CC-6).

[3732] Informe de la USITC, volumen I, página 386 (Prueba documental CC-6).

[3733] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 211 y 212.

recomendar una medida que "no supera el volumen necesario para *prevenir* el daño grave"[3734] y reconoció que la demanda de tubos de los proyectos de oleoductos a gran escala requería una medida correctiva flexible.[3735] El Presidente hizo caso omiso de la recomendación de la USITC sobre la medida correctiva y, sin explicaciones, aplicó un arancel del 15 por ciento a todas las importaciones de productos tubulares soldados. La única referencia a esta elección de una medida correctiva distinta del contingente arancelario propuesto por la USITC puede hallarse en un comunicado de prensa del Presidente y en un informe presentado al Congreso de los Estados Unidos, donde se declara simplemente que es una medida paliativa de más alto nivel.[3736]

7.1618 Corea sostiene que el defecto más fundamental de la medida correctiva adoptada por el Presidente es que hace exactamente lo que la USITC había evitado en su recomendación: aplica derechos a importaciones que no causaban un daño grave.[3737] La USITC declaró claramente que "*un arancel simple afectaría a todas las importaciones de tubos soldados, incluso en los niveles en que hemos constatado que no causan un daño grave*".[3738] Como la medida correctiva definitiva adoptada por los Estados Unidos afecta a todas las importaciones de tubos soldados, según sus propios términos, supera el nivel necesario para prevenir el daño grave y, por lo tanto, viola los compromisos asumidos por los Estados Unidos de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[3739] Dados estos hechos, Corea aduce que los Estados Unidos no proporcionaron una justificación de la forma en que su medida quedaba limitada al alcance necesario. Las constataciones de la existencia de amenaza/daño grave constituyen el "punto de referencia" adecuado para evaluar la medida correctiva, como ha dicho el Órgano de Apelación.[3740] Además, el párrafo 1 del artículo 5 (última frase) dispone que los "Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos". Los "objetivos" identificados están relacionados con, entre otras cosas, la cuestión de si es necesario *reparar* el daño grave o si es necesario *prevenir* la amenaza de daño grave (párrafo 1 del artículo 5, primera frase). En consecuencia, por ejemplo, si se constataba la existencia de daño grave, los niveles existentes entonces de importación causaban daño. Ello apoyaría una medida correctiva que debería aplicarse a esos niveles de importación y sería adecuado un arancel simple. Por consiguiente, la medida correctiva procedente depende de las constataciones particulares formuladas por las autoridades con respecto al alcance, la naturaleza, etc. del aumento de las importaciones, el daño

[3734] Informe de la USITC, volumen I, páginas 385 y 386 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

[3735] Informe de la USITC, volumen I, *Views of Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy*, página 482 (Prueba documental CC-6).

[3736] *Components of the Presidential Decision at Certain Tubular Products* y *Report Submitted to the United States Congress at Certain Tubular Products* (Prueba documental CC-88) ("Un arancel del 15 por ciento ... proporcionará un alivio de más alto nivel que el contingente arancelario recomendado por la mayoría de los miembros de la USITC.")

[3737] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 213.

[3738] Informe de la USITC, volumen I, página 383 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6). Informe de la USITC, volumen I: *Views of Vice Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy*, página 438 (Prueba documental CC-6) (la medida correctiva recomendada es la que "más probablemente hará frente a la amenaza de daño grave").

[3739] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

[3740] Segunda comunicación escrita de Coreaa, párrafos 305-308.

grave o la amenaza de daño grave y la relación de causalidad, tal como el Órgano de Apelación estableció en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[3741]

7.1619 Las Comunidades Europeas señalan que, pese a la constatación de la USITC de que el aumento de la capacidad sólo había contribuido al daño de manera insignificante, los Estados Unidos decidieron considerar el empeoramiento de los resultados de la rama de producción en 2000 como atribuible al aumento de la capacidad.[3742] Según las Comunidades Europeas, por lo tanto, los Estados Unidos no intentaron determinar un precio nacional que elevara los márgenes de ingresos por encima de los niveles correspondientes a 2000. De resultas de su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que una subida del 16,2 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con el párrafo 1 del artículo 5[3743] y se remitieron a los modelos elaborados por la USITC, que indicaban que un arancel adicional del 15 por ciento aplicado a las importaciones, excluidas las procedentes del Canadá pero incluidas las procedentes de México, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 9,3 y el 11,5 por ciento.[3744, 3745] China llega a la conclusión de que dirigir la medida contra las importaciones que permanecen por debajo de esos niveles y que no han causado ni amenazan causar un daño grave implica que no se ha cumplido el requisito previsto en el párrafo 1 del artículo 5, tal como lo aclaró el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, de que "*las medidas de salvaguardia se apliquen sólo en la medida en que hagan frente a un daño grave atribuido al aumento de las importaciones*". Por lo tanto, la USITC formuló una clara constatación relativa al alcance admisible de la medida de salvaguardia aplicada a los tubos soldados y una determinación adecuada de que la mejor manera de hacer frente a una amenaza de daño grave sería aplicar un contingente arancelario. Por consiguiente, al decidir imponer un arancel simple que afectaría a todas las importaciones, inclusive a aquellas que no amenazaban causar un daño grave, los Estados Unidos adoptaron una medida cuyo alcance era mayor de lo necesario para hacer frente a la amenaza de daño grave que, según había constatado la USITC, causaba el aumento de las importaciones.[3746]

7.1620 Los Estados Unidos responden al argumento de Corea de que, si las importaciones de los demás tubos soldados se mantuvieran en los niveles de 1997, el precio estimado de los productos nacionales sería del 4,3 por ciento al 6,7 por ciento mayor, mientras que la medida correctiva daría lugar a subidas de los precios estimados que oscilarían entre el 8,7 por ciento y el 11,1 por ciento. A juicio de los Estados Unidos, al aducir esto Corea formula una crítica que no tiene en cuenta que la medida aplicada a los demás tubos soldados hacía frente a una amenaza de daño grave y que el análisis basado en los datos correspondientes a 2000 no indicaría lo que era necesario para poner fin a

[3741] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 106 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3742] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1132.

[3743] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3744] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1126.

[3745] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 543-545.

[3746] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 307 y 308.

la transformación de los efectos perjudiciales existentes del aumento de las importaciones en la plena manifestación de esa amenaza como daño grave.[3747]

vii) Arancel aplicado a los ABJH

7.1621 Los Estados Unidos[3748] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de ABJH, y éste es el supuesto en que basan su justificación. La USITC identificó cinco factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: la coyuntura que atravesaba la rama de producción de petróleo y gas, los aumentos de la capacidad y la competencia dentro de la rama de producción, la falta de eficiencia de las anticuadas instalaciones de los productores nacionales, la escasez de trabajadores calificados y la unión de los compradores. La USITC constató que la coyuntura que atravesó la rama de producción de petróleo y gas en 2000 y durante el primer semestre de 2001, la capacidad y la competencia dentro de la rama de producción, la falta de eficiencia de las instalaciones de los productores nacionales o la escasez de trabajadores no eran factores que causaran un daño grave. Constató que la unión de los compradores ejercería "una cierta" presión sobre los precios de los productores nacionales, pero no explicaría la reducción de la producción nacional, las expediciones, el empleo y otros indicadores no relacionados con los precios que había tenido lugar.[3749] Por consiguiente, la USITC no atribuyó ninguna parte de la reducción de los factores no relacionados con los precios a la unión de los compradores y sólo le atribuyó "una cierta" influencia en el descenso de los precios nacionales.

7.1622 Los Estados Unidos señalan que las constataciones de la USITC indican que procedía atribuir al aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN la mayor parte de la reducción de la producción, la utilización de la capacidad, las expediciones, la cuota de mercado, el número de trabajadores, los salarios y la rentabilidad de los productores nacionales de 1999 al primer semestre de 2001. A juicio de los Estados Unidos, esto no quiere decir que las importaciones no tuvieran efectos negativos en la rama de producción nacional en años anteriores. Como el análisis realizado por la USITC se centró en las variaciones de los resultados obtenidos por la rama de producción y para efectuar una estimación moderada del daño atribuible a las importaciones, los Estados Unidos basaron su análisis acerca de los ABJH únicamente en los cambios ocurridos de 1999 al primer semestre de 2001. La USITC no atribuyó ningún daño a cuatro de las otras cinco causas posibles de daño. Atribuyó a la unión de los compradores una parte del descenso de los precios de los ABJH pero ninguna de las otras reducciones de los resultados obtenidos por la rama de producción. La USITC atribuyó la pérdida de cuota de mercado de los productores nacionales, así como el descenso de sus precios y de su rentabilidad, al aumento de las importaciones y a ninguna otra causa.

7.1623 Los Estados Unidos basan su análisis de la medida correctiva admisible en los datos sobre la venta a precio inferior y no en los relativos a los valores unitarios globales porque, como señaló la USITC, "[n]os cuidamos de no atribuir una importancia indebida a la información sobre los valores unitarios medios, ya que pueden influir en ella cuestiones relacionadas con la combinación de productos".[3750] En la primera fase, los Estados Unidos explican que, efectuando una estimación

[3747] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3748] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1139-1147.

[3749] Informe de la USITC, página 178.

[3750] Informe de la USITC, página 176, nota 1087 de pie de página.

moderada, eligieron 1998, el año que siguió al primer aumento significativo de las importaciones, como año de base apropiado, teniendo presente que las importaciones aumentaron algo en ese año, y, por consiguiente, pueden haber tenido ciertos efectos negativos en la rama de producción. La USITC constató que la unión de los compradores tenía efectos negativos en la rama de producción. Los Estados Unidos explican que, para efectuar una estimación moderada, atribuyeron a esa unión de los compradores la mitad de la reducción de los ingresos de explotación en cada año. Estimaron el déficit de ingresos en 1999 y hasta el primer semestre de 2001, períodos en los que la USITC indicó que las importaciones habían causado una parte del empeoramiento de los resultados de la rama de producción. En la segunda fase, los Estados Unidos estimaron la cuantía en que tendría que haber aumentado el margen de ingresos de explotación correspondiente a 1998 para compensar el déficit de los ingresos de explotación calculado en la fase 1.[3751] En la tercera fase, basaron su análisis de los precios en las comparaciones entre los precios realizadas por la USITC que figuran en la página TUBULAR-59 del informe de ésta. Los Estados Unidos tomaron nota de las constataciones de la USITC acerca de las importaciones procedentes del Canadá y de México y llegaron a la conclusión que no era necesario introducir ningún reajuste en la estimación. En la cuarta fase, los Estados Unidos estimaron los derechos adicionales que serían necesarios para lograr el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de ABJH. Los modelos indicaron que un aumento del 15 por ciento de los derechos daría lugar a una subida del precio de venta de los ABJH importados que oscilaría entre el 10,5 y el 12,5 por ciento.[3752] A juicio de los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 13 por ciento aplicado a los ABJH tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1624 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1625 Las Comunidades Europeas señalan que el punto de partida es de nuevo la constatación de la USITC de que, de los otros cinco factores (la coyuntura económica que atravesaba la rama de producción de petróleo y gas, el crecimiento de la capacidad, la competencia dentro de la rama de producción, la falta de eficiencia de los productores nacionales, la escasez de trabajadores calificados y la unión de los compradores), sólo el último desempeñó una función en el descenso de los precios nacionales.[3753] Como primer paso de su análisis numérico, los Estados Unidos eligieron como año de "base" 1998, el año que siguió al primer aumento significativo de las importaciones y efectuaron un reajuste para tener en cuenta la unión de los compradores.[3754] De resultas de su análisis numérico, los

[3751] Los Estados Unidos declaran que obtuvieron esta cuantía estimando el déficit de ingresos en cada año en que la USITC comprobó los efectos perjudiciales de las importaciones y dividiendo el resultado por los ingresos reales en el mismo período.

[3752] Memorando EC-046, página TUBULAR-23 (EE.UU. - Prueba documental 64).

[3753] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1141 y 1142.

[3754] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1144.

Estados Unidos constataron que una subida del 30,2 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con el párrafo 1 del artículo 5[3755] y se remitieron a los modelos elaborados por la USITC, que indicaban que un arancel adicional del 15 por ciento aplicado a las importaciones, excluidas las procedentes del Canadá pero incluidas las procedentes de México, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 10,5 y el 12,5 por ciento.[3756, 3757]

viii) Arancel aplicado a las barras de acero inoxidable

7.1626 A juicio de los Estados Unidos[3758], la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de barras de acero inoxidable, y éste es el supuesto en que basan su justificación.

7.1627 Los Estados Unidos observan en primer lugar que los datos financieros relativos a la rama de producción de barras de acero inoxidable contenidos en el informe de la USITC eran confidenciales pero señalan que en el informe previo a la audiencia figuraban datos que estaban a disposición del público.[3759] Los Estados Unidos explican que utilizaron esos datos públicos para efectuar su estimación del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, porque no había otros datos públicos disponibles. Señalan que estos datos reflejan en general las tendencias de los indicadores de la rama de producción. Los datos se presentan en el cuadro que figura a continuación:

	1998	**1999**	**2000**	**Primer semestre de 2000**	**Primer semestre de 2001**
Producción	175.171	164.376	179.090	94.890	81.750
Utilización de la capacidad	57,8%	52,1%	55,8%	59,5%	49,6%
Expediciones	169.515	158.861	173.582	92.878	84.186
Cuota de mercado	60,5%	59,8%	53,5%	52,7%	54,9%
Empleo	2.125	1.854	1.941	1.901	1.793
Ingresos de explotación	20.885*	4.580*	2.266*	8.746*	(1.389)*
Margen	3,7%*	0,9%*	0,4%*	2,8%*	(0,5%)*
Gastos de capital	81.120*	55.581*	25.250*	23.169*	12.794*
Existencias	21.130	21.302	19.392	19.435	14.894

Fuente: Informe de la USITC, página STAINLESS-C-4, e informe previo a la audiencia de la USITC, página STAINLESS-C-4 (EE.UU. - Prueba documental 61). La producción, las expediciones y las existencias se expresan en toneladas cortas, el empleo en número de trabajadores y los ingresos de explotación y los gastos de capital en millones de dólares de los Estados Unidos.

* Indica los datos que se hicieron públicos en el informe previo a la audiencia de la USITC.

[3755] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3756] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1146.

[3757] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 546 y 547.

[3758] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1148-1159.

[3759] Los Estados Unidos afirman que la USITC puso a disposición del público datos relativos a los resultados financieros de la rama de producción de barras de acero inoxidable en su informe previo a la audiencia. Después de la publicación de ese informe, presentó datos otro pequeño productor. Por consiguiente, la publicación de los datos totales disponibles cuando se redactó el informe de la USITC permitiría a cualquiera calcular los datos de dominio privado de los productores, deduciéndolos del informe preliminar. Por lo tanto, la USITC eliminó todos los datos financieros relativos a esta rama de producción de la versión definitiva de su informe que se hizo pública.

7.1628 Los Estados Unidos aducen que la USITC identificó dos factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: un cambio desfavorable de la tendencia de la demanda de barras de acero inoxidable y un incremento de los costos de la energía a finales de 2000 y durante el primer semestre de 2001 y las operaciones insatisfactorias de los productores nacionales AL Tech/Empire y Republic. La USITC constató que las operaciones insatisfactorias de los productores nacionales AL Tech/Empire y Republic y el cambio desfavorable de la tendencia de la demanda de barras de acero inoxidable y el incremento de los costos de la energía no eran factores que causaran daño a la rama de producción nacional antes de finales de 2000. Según los Estados Unidos, estas constataciones indican que procedía atribuir al aumento de las importaciones el daño causado a la rama de producción nacional en 1999, que se reflejó en la reducción de la producción, las expediciones, la cuota de mercado, el empleo y los ingresos de explotación de los productores nacionales en ese año. A juicio de los Estados Unidos, esto no quiere decir que las importaciones no tuvieran efectos negativos antes de 1999. Como el análisis de la USITC se centró en las variaciones de los resultados de la rama de producción, para efectuar una estimación moderada del daño atribuible a las importaciones, los Estados Unidos sólo basaron su análisis relativo a las barras de acero inoxidable en los cambios ocurridos en 1999 y después de ese año. La USITC constató que el descenso de la demanda y el incremento de los costos de la energía habían tenido efectos en la rama de producción nacional en 2000 y durante el primer semestre de 2001, aunque esos efectos habían sido menos importantes que el daño causado por el aumento de las importaciones. La USITC indicó además que la rama de producción nacional podría haber subido los precios para cubrir el incremento de los costos si no hubiera habido un aumento de las importaciones. Efectuando una estimación moderada, los Estados Unidos consideraron que era atribuible al aumento de las importaciones la mitad del empeoramiento de los resultados de la rama de producción en 2000 y durante el primer semestre de 2001. En opinión de los Estados Unidos, las importaciones no procedentes del TLCAN continuaron durante el primer semestre de 2001 a valores unitarios muy inferiores a los de los productores nacionales. Aunque su volumen y su cuota de mercado disminuyeron, las importaciones no procedentes del TLCAN conservaron una cuota de mercado que superaba en dos puntos porcentuales la registrada en cualquier momento antes de 2000 y era cinco veces mayor que la correspondiente a las importaciones procedentes del TLCAN.

7.1629 Los Estados Unidos explican que, en su estimación de la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, tuvieron también en cuenta las órdenes de imposición de derechos antidumping vigentes. La USITC examinó dos grupos de órdenes de imposición de derechos antidumping: las aplicadas a las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes del Brasil, la India, el Japón y España en 1995 y las aplicadas a los perfiles de acero inoxidable procedentes del Japón, Corea y España en mayo de 2001. La USITC constató que las órdenes impuestas en 1995 no habían impedido a los países afectados exportar cantidades considerables, e incluso en aumento, a los Estados Unidos. Además, los datos reunidos por la USITC reflejaban cualesquiera efectos que las órdenes podían haber tenido en la rama de producción. Como los Estados Unidos basaron su estimación en esos datos, consideraron que no era necesario que reajustaran la estimación para tener en cuenta los efectos de las órdenes impuestas en 1995. Los Estados Unidos recuerdan que la USITC constató que era demasiado pronto para evaluar los efectos de las órdenes impuestas en 2001. Señalan, no obstante, que estas últimas órdenes sólo se aplicaban a los perfiles que, como mucho, representaban del 8 al 18 por ciento de las importaciones no procedentes del TLCAN abarcadas por la medida de salvaguardia aplicada a las barras de acero inoxidable y sólo afectaban a un pequeño número de países.[3760] Los Estados Unidos explican que, efectuando una estimación moderada a efectos de este

[3760] Los datos públicos de la USITC sobre las importaciones totales de perfiles de acero inoxidable (de todas las fuentes, objeto de comercio tanto equitativo como no equitativo) durante el período de investigación 1998-2000 proporcionan las siguientes cifras, que se comparan en el cuadro que figura a

cálculo, redujeron la cuantía del aumento necesario para reparar el daño grave a fin de tener en cuenta que ya se aplicaba a estos productos una medida comercial correctiva cuyos efectos quizá no se hicieran sentir en aquellos momentos.

7.1630 Los Estados Unidos explican que, para estimar la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, siguieron las fases básicas de la metodología anteriormente descrita, con adaptaciones apropiadas a las circunstancias de esta rama de producción nacional. Basaron su estimación en los valores unitarios, ya que en el informe de la USITC no había ninguna indicación de que las diferencias entre los valores unitarios reflejaran la existencia de distintas combinaciones de productos. Basándose en el análisis realizado por la USITC, los Estados Unidos utilizaron 1998 como año de comparación. Consideraron que podía atribuirse al aumento de las importaciones toda la diferencia entre los beneficios de explotación en 1999 y en 1998 y la mitad de la diferencia entre los beneficios de explotación en 2000 y el primer semestre de 2001 y en 1998. En la segunda y la tercera fases, utilizaron los datos correspondientes al período de 1999 al primer semestre de 2001.

7.1631 Los Estados Unidos señalan las constataciones de la USITC[3761] acerca de las importaciones procedentes del Canadá y de México y llegan a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. En la cuarta fase, los Estados Unidos estimaron el derecho adicional que sería necesario para lograr el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de barras de acero inoxidable. Estos modelos indicaron que un aumento del 20 por ciento de los derechos daría lugar a una subida del precio de venta de las barras de acero inoxidable importadas en los Estados Unidos (excluidas las mexicanas) que oscilaría entre el 10,2 por ciento y el 14,7 por ciento.[3762] A juicio de los Estados Unidos, esto parece indicar que el arancel del 20 por ciento aplicado a las barras de acero inoxidable tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

7.1632 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos

---

continuación con el total de las importaciones de barras de acero inoxidable no procedentes del TLCAN según el informe de la USITC:

	1998		1999		2000	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
Importaciones de perfiles	9.802	20.931	16.399	27.163	17.148	32.152
Importaciones de barras	97.552	248.724	92.341	204.223	131.184	302.546
Porcentaje de los perfiles	10,0%	8,4%	17,8%	13,3%	13,1%	10,6%

Fuente: Informe de la USITC; perfiles de acero inoxidable procedentes del Japón, Corea y España, Inv. Nº 731-TA-888-890 (definitiva), publicación de la USITC 3421, página IV-2 (mayo de 2001) (EE.UU - Prueba documental 62).

[3761] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1157.

[3762] Memorando EC-046, página STAINLESS-42 (EE.UU. - Prueba documental 64).

sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1633 Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos eligieron 1998 como año de "base" para su análisis numérico y efectuaron reajustes para tener en cuenta el daño causado por un cambio desfavorable de la tendencia de la demanda y un incremento de los costos de la energía que tuvieron lugar en 2000 y 2001, pero se negaron a realizar otro reajuste para tener en cuenta el funcionamiento insatisfactorio de dos productores nacionales, de conformidad con las constataciones de la USITC. Los Estados Unidos tuvieron también en cuenta las órdenes de imposición de derechos antidumping adoptadas en 2001.[3763] De resultas de su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que una subida del 35,1 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5[3764] y se remitieron a los modelos de la USITC, que indicaban que un arancel adicional del 20 por ciento aplicado a las importaciones, excluidas las procedentes de México pero incluidas las procedentes del Canadá, daría lugar a una subida de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 10,2 y el 14,7 por ciento.[3765]

ix) Arancel aplicado a las varillas de acero inoxidable

7.1634 Los Estados Unidos[3766] sostienen que la USITC demostró que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN causó un daño grave a la rama nacional de producción de varillas de acero inoxidable, y éste es el supuesto en que basan su justificación.

7.1635 Los Estados Unidos señalan en primer lugar que la mayor parte de los datos eran confidenciales, ya que el número de productores que integraban la rama de producción era reducido. Para explicar su estimación del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos obtuvieron datos aproximados de productores que representaban una gran proporción de la rama de producción nacional. La gama de estos datos se sitúa en un 10 por ciento por encima o por debajo de los datos reales. Los datos se presentan en el cuadro que figura a continuación:

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**Primer semestre de 2000**	**Primer semestre de 2001**
Producción	120.000	120.000	113.000	107.000	96.000	55.000	39.000
Expediciones	118.000	119.000	111.000	107.000	96.000	54.000	40.000
Empleo	1.000	1.000	900	900	800	800	700
Salarios	50.000	52.000	46.000	44.000	43.000	23.000	18.000
Ingresos de explotación	5.100	4.400	5.100	(1.300)	(4.800)	1.800	(5.200)
Margen	5,0%	4,0%	6,0%	-0,2%	-7,0%	4,0%	-18,0%
Existencias	1.600	1.000	2.300	400	900	1.900	-

Fuente: Varillas de acero inoxidable (EE.UU. - Prueba documental 63). La producción, las expediciones y las existencias se expresan en toneladas cortas, el empleo en número de trabajadores, los salarios y los ingresos de explotación en millones de dólares de los Estados Unidos y la productividad en toneladas/1.000 horas.

[3763] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1148-1156.

[3764] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3765] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1158.

[3766] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1160-1169.

7.1636 Los Estados Unidos declaran que la USITC identificó dos factores distintos del aumento de las importaciones que podían causar daño: el cambio desfavorable de la tendencia de la demanda y el incremento de los costos de la energía a finales de 2000 y durante el primer semestre de 2001 y el funcionamiento insatisfactorio del productor nacional AL Tech/Empire. La USITC constató que el mal funcionamiento de Al Tech/Empire no era un factor que causara daño a la rama de producción nacional y que el descenso de la demanda y el crecimiento de los costos de la energía habían tenido efectos en la rama de producción nacional en 2000 y durante el primer semestre de 2001, aunque esos efectos habían sido menos importantes que el daño causado por el aumento de las importaciones. La USITC indicó además que la rama de producción nacional podría haber subido sus precios para cubrir el crecimiento de los costos si no hubiera existido el aumento de las importaciones. Las constataciones de la USITC indican que gran parte de los malos resultados obtenidos por la rama de producción era atribuible al aumento de las importaciones. Indican también que el descenso de la demanda y el crecimiento de los costos de la energía tuvieron efectos en la rama de producción nacional en 2000 y durante el primer semestre de 2001. Los Estados Unidos explican que basaron su análisis de la medida correctiva admisible en datos relativos a los valores unitarios globales porque la serie de datos sobre los precios de la rama de producción nacional es confidencial.

7.1637 Los Estados Unidos aducen que, al estimar la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5, tuvieron en cuenta las órdenes de imposición de derechos antidumping vigentes. La USITC señaló que se habían aplicado a las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes del Brasil, Francia, la India, Italia, el Japón, Corea, España, Suecia y Taiwán órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios en 1993, 1994 y 1998[3767] y constató que las órdenes no parecían haber limitado la capacidad de los productores de esos países para aumentar las exportaciones a los Estados Unidos en 1999 y 2000. Además, los datos reunidos por la USITC reflejaban cualesquiera efectos que podían haber tenido las órdenes en la rama de producción. Como los Estados Unidos basaron su estimación en esos datos, no necesitaron reajustar la estimación para tener en cuenta los efectos de las órdenes de 1995.

7.1638 Los Estados Unidos explican que siguieron las fases básicas de la metodología anteriormente descrita, con adaptaciones apropiadas a las circunstancias de esta rama de producción nacional. Para estimar el alcance de la medida correctiva admisible, partieron del hecho de que en 1996 la situación de la rama de producción nacional aún no había comenzado a empeorar. Por lo tanto, 1996 sería un año de comparación apropiado, aunque había que tener presente que las importaciones podían haber tenido ya algunos efectos negativos en la rama de producción. Como se ha señalado, el informe de la USITC indica que el daño, reflejado en el empeoramiento de los resultados de la rama de producción nacional de 1997 a 1999 se debió al aumento de las importaciones. Por lo tanto, era razonable considerar que cualquier diferencia entre los ingresos de explotación en cada uno de esos años y los beneficios de explotación en 1996 se debió también al aumento de las importaciones. Efectuando una estimación moderada, los Estados Unidos consideraron que era atribuible a este factor la mitad del empeoramiento de los resultados de la rama de producción en 2000 y en el primer semestre de 2001. En la segunda y la tercera fases, los Estados Unidos utilizaron datos públicos correspondientes al período de 1997 al primer semestre de 2001, basándose en valores unitarios que estaban a disposición del público en la página STAINLESS-12 del informe de la USITC. Los Estados Unidos tomaron nota de las constataciones de la USITC acerca de las importaciones procedentes del Canadá y México y llegaron a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. En la cuarta fase, los Estados Unidos estimaron el derecho adicional que sería necesario para lograr el aumento tomado como objetivo. Como parte de la fase de la investigación relativa a la medida correctiva, el personal de la USITC preparó modelos económicos sobre el mercado estadounidense de varillas de acero inoxidable.

[3767] Informe de la USITC, página 219.

A juicio de los Estados Unidos, estos modelos parecen indicar que el arancel del 15 por ciento aplicado a las varillas de acero inoxidable (excluidas las procedentes del Canadá y de México) tiene una magnitud que cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.[3768]

7.1639 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes, y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1640 Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos eligieron 1996, año en el que la situación de la rama de producción aún no había comenzado a empeorar, como el año de "base" adecuado para su análisis numérico y efectuaron reajustes para tener en cuenta el daño causado por el cambio desfavorable de la tendencia de la demanda y el crecimiento de los costos de la energía que tuvieron lugar en 2000 y 2001 pero se negaron a realizar otros reajustes para tener en cuenta el mal funcionamiento de dos productores nacionales, de conformidad con las constataciones de la USITC.[3769] Mediante su análisis numérico, los Estados Unidos constataron que una subida del 39,0 por ciento de los precios de las importaciones estaría conforme con el párrafo 1 del artículo 5[3770] y se remitieron a los modelos elaborados por la USITC para llegar a la conclusión de que la aplicación de un arancel adicional del 15 por ciento a las importaciones, excluidas las procedentes de México y del Canadá, parecía indicar que un aumento del derecho del 15 por ciento tendría una magnitud que cumpliría las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.[3771] No obstante, no es posible comprobar esta última hipótesis, porque los resultados de los modelos son confidenciales y no se ha proporcionado un resumen no confidencial. Por último, las Comunidades Europeas aducen que el denominado análisis numérico que proponen los Estados Unidos no demuestra nada.[3772]

x) Arancel aplicado al alambre de acero inoxidable

7.1641 Los Estados Unidos[3773] recuerdan que, en el caso del alambre de acero inoxidable, dos miembros de la Comisión constataron la existencia de una amenaza de daño grave y un miembro constató la existencia de daño grave, y éste es el supuesto en que basan su justificación. Los miembros de la Comisión publicaron opiniones separadas pero estuvieron de acuerdo acerca de determinados aspectos fundamentales de la situación de daño con que se enfrentaba la rama de producción nacional. El Presidente Koplan constató la existencia de una amenaza de daño grave

[3768] Memorando EC-046, página STAINLESS-41 (EE.UU. - Prueba documental 64) (los resultados de esta elaboración de modelos son confidenciales).

[3769] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1160-1163.

[3770] EE.UU. - Prueba documental 56.

[3771] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1168.

[3772] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 554-556.

[3773] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1187-1203.

basándose en la disminución de las ventas y la cuota de mercado, el crecimiento de las existencias y la tendencia descendente de la producción, los beneficios, los salarios, la productividad y el empleo, que indicaban que los productores nacionales no podían generar capital suficiente para la modernización. La Sra. Bragg consideró el alambre de acero inoxidable como parte de un único producto similar que comprendía también las cuerdas de alambre de acero inoxidable (denominando la combinación "productos de alambre de acero inoxidable") y constató la existencia de una amenaza de daño grave basándose en la disminución de las ventas y la cuota de mercado interno durante el primer semestre de 2001, el crecimiento de las existencias durante todo el período de investigación y las tendencias a la baja de la producción, los beneficios, los salarios, la productividad y el empleo durante el primer semestre de 2001.[3774] Los datos a disposición del público indicaban que el volumen de cuerdas de alambre de acero inoxidable importado en los Estados Unidos fue muy inferior al volumen de alambre de acero inoxidable, sugiriendo [*sic*].[3775] El miembro de la Comisión Devaney consideró también el alambre de acero inoxidable como parte de un único producto similar junto con las cuerdas de alambre de acero inoxidable, pero constató la existencia de daño grave basándose en la reducción de los niveles de los ingresos de explotación y en un descenso de la mayor parte de los indicadores durante el primer semestre de 2001.[3776]

7.1642 Los Estados Unidos sostienen que cada una de estas determinaciones refleja un análisis admisible de los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional. Con arreglo a la legislación estadounidense, las múltiples determinaciones positivas formuladas por distintos miembros de la Comisión sobre productos similares definidos de manera diferente constituyen una determinación positiva de la USITC acerca del mayor grupo de productos objeto de bastantes determinaciones positivas para que representen la mayoría de la USITC. Es el daño experimentado por los productores de alambre de acero inoxidable -el producto que se sitúa en la intersección de las determinaciones formuladas por los miembros de la Comisión Koplan, Bragg y Devaney- el que constituye la base para la decisión sobre el alcance de la aplicación de la medida de salvaguardia. Los resultados obtenidos por estos productores se evalúan a la luz de las constataciones formuladas por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney sobre la rama de producción más amplia que abarca a los productores de alambre de acero inoxidable y cuerdas de acero inoxidable. Por razones análogas, se considera que la determinación global de la USITC es de amenaza de daño grave y se hace referencia a la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*. Según lo dicho por el Órgano de Apelación, al considerar que la determinación positiva formulada por la USITC es de amenaza de daño grave se reconoce que los tres miembros de la Comisión constataron que la rama de producción se encontraba en una situación que, por lo menos, superaba el umbral inferior de la amenaza. Lo que es común a las tres determinaciones es el grado de daño. Los miembros de la Comisión que formularon las determinaciones positivas se centraron en los mismos indicadores del daño. En el caso del alambre de acero inoxidable, dichos indicadores fueron los siguientes:

[3774] Informe de la USITC, páginas 288 y 289.

[3775] Informe de la USITC, páginas STAINLESS-14 y STAINLESS-16.

[3776] Informe de la USITC, página 345.

	1999	2000	Primer semestre de 2000	Primer semestre de 2001
Producción	103.484	106.547	56.698	43.347
Expediciones	102.211	104.752	55.966	43.933
Cuota de mercado	80,5%	77,0%	77,7%	72,7%
Empleo	1.022	1.017	1.021	935
Salarios	31	31	16	14
Productividad	48	50	51	46
Ingresos de explotación*	7.401	5.854	7.808	(4.428)
Margen*	2,0%	2,3%	5,5%	(4,0%)
Existencias	66.688	71.313	50.589	46.271

Fuente: Informe de la USITC, página STAINLESS-C-7 e informe previo a la audiencia de la USITC, página STAINLESS-C-7. La producción, las expediciones y las existencias se expresan en toneladas cortas, el empleo en número de trabajadores, los salarios y los ingresos de explotación en millones de dólares de los Estados Unidos y la productividad en toneladas/1.000 horas.

* Datos que se hicieron públicos en el informe previo a la audiencia de la USITC.

7.1643 La USITC constató que "el aumento de las importaciones a precio inferior ha desempeñado un papel fundamental en la aparición de esta tendencia negativa", que había llegado "a un punto próximo al daño grave".[3777] Uno o varios de los miembros de la Comisión identificaron otras tres posibles causas de la amenaza de daño grave: el descenso de la demanda, los costos de las materias primas y la reevaluación del dólar. Los Estados Unidos recuerdan que el Presidente Koplan y la Sra. Bragg constataron que una cierta parte del empeoramiento de los resultados de la rama de producción durante el primer semestre de 2001 era atribuible al descenso de la demanda de alambre de acero inoxidable. El Presidente Koplan constató que ese descenso de la demanda no explicaba, por sí solo, el daño sufrido por los productores nacionales, cuya producción y cuyas expediciones se habían reducido más que el consumo nacional aparente durante el primer semestre de 2001. La Sra. Bragg constató que los efectos inminentes de las importaciones tenían mayor importancia que estos otros factores.[3778] Los miembros de la Comisión Koplan y Bragg constataron que los costos de las materias primas utilizadas por la rama de producción tenían y continuarían teniendo efectos en la rama de producción nacional, pero que esos efectos eran menos importantes que los del aumento de las importaciones.[3779] La Sra. Bragg constató que la revaluación del dólar había tenido y seguiría teniendo efectos en la rama de producción nacional, pero que esos efectos eran menos importantes que los del aumento de las importaciones.[3780]

7.1644 Los Estados Unidos aducen que, a su juicio, en el informe de la USITC se describe detalladamente la relación entre el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN y el daño sufrido por la rama de producción nacional. Los miembros de la Comisión Koplan y Bragg constataron que las importaciones eran la causa de la amenaza de daño

[3777] Informe de la USITC, página 164.

[3778] Informe de la USITC, páginas 259 y 302. La Sra. Bragg incluyó este factor bajo el epígrafe "cambio desfavorable de la tendencia general de la economía".

[3779] Informe de la USITC, páginas 259 y 302.

[3780] Informe de la USITC, página 302.

grave porque, cuando el consumo interno disminuyó durante el primer semestre de 2001, después de cuatro años de crecimiento constante, las importaciones aumentaron, lo cual dio lugar a un brusco descenso de las ventas y la cuota de mercado.[3781] De resultas de ello, los productores nacionales no pudieron subir los precios para cubrir el aumento de los costos, y sus ingresos de explotación cayeron verticalmente.[3782] Los miembros de la Comisión Koplan, Bragg y Devaney constataron todos que la venta a precio inferior de los productos importados desempeñaba un papel en la causalidad del daño grave.[3783]

7.1645 Los Estados Unidos explican que, si se adopta un enfoque moderado, si uno de los miembros de la Comisión identifica un factor distinto como causante de daño, consideran que ese factor causa daño independientemente de las opiniones de los demás miembros. Por consiguiente, a los efectos de demostrar que las medidas de salvaguardia cumplían lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos interpretan que las constataciones de los miembros de la Comisión demuestran que las importaciones no procedentes del TLCAN fueron responsables de una parte de la reducción de las ventas y la cuota de mercado, la producción, los beneficios, los salarios, la productividad y el empleo de los productores nacionales, así como del crecimiento de sus existencias, en el primer semestre de 2001. Esto no quiere decir que las importaciones no tuvieran efectos negativos en la rama de producción nacional en años anteriores. Como constató el Presidente Koplan "de 1996 a 2000, aunque el consumo interno aumentó, la rama de producción nacional mantuvo los precios del producto nacional acordes con los costos y obtuvo únicamente beneficios reducidos debido a la presencia de importaciones de alambre de acero inoxidable que podían sustituir a ese producto nacional".[3784] La Sra. Bragg constató que el aumento de las importaciones había impedido a los productores nacionales aprovechar el cambio favorable de la coyuntura económica que se había producido durante el período de 1996 a 2000.[3785] Los Estados Unidos dan por supuesto que el daño era atribuible en cierta medida al descenso de la demanda, el aumento del costo de las materias primas y la revaluación monetaria pero que ninguna parte del daño era atribuible a las importaciones procedentes del TLCAN. Consideran que la totalidad del empeoramiento de los resultados financieros de la rama de producción se debió a estos factores.

7.1646 A continuación, los Estados Unidos explican que efectuaron un análisis diferente en el caso del alambre de acero inoxidable porque los análisis de la relación de causalidad realizados por los miembros de la Comisión se centraron en el volumen de las importaciones y en su cuota de mercado. Además, los datos relativos a la venta a precio inferior citados por el miembro de la Comisión Koplan eran confidenciales y los datos sobre los valores unitarios medios no mostraban pautas similares, lo cual impedía utilizarlos como sustitutos. Por consiguiente, los Estados Unidos analizaron esta medida de salvaguardia sobre la base de los volúmenes de importaciones. Tomaron nota de que las importaciones habían aumentado considerablemente de 1999 a 2000. En la primera fase del análisis, los Estados Unidos calcularon cuál habría sido el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN si esas importaciones hubieran seguido representando en 2000 y 2001 la cuota de mercado que les había correspondido en 1999. A continuación, compararon los volúmenes de importaciones calculados con los volúmenes de importaciones reales correspondientes a esos períodos y constataron

[3781] Informe de la USITC, páginas 259 y 302.

[3782] Informe de la USITC, página 259.

[3783] Informe de la USITC, páginas 259, 294 y 346.

[3784] Informe de la USITC, página 259.

[3785] Informe de la USITC, página 302.

que las importaciones no procedentes del TLCAN habían sido, como promedio, aproximadamente un 20 por ciento inferiores. Este porcentaje representa una reducción de los volúmenes de importaciones menor que la vinculada en los modelos de la USITC con un arancel del 10 por ciento, lo cual indica que el alcance de la medida de salvaguardia aplicada era menor de lo necesario.[3786] Como, para los Estados Unidos, este enfoque se basaba únicamente en el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN, ese país llegó a la conclusión de que no era necesario reajustar la estimación. Del mismo modo, tampoco era necesario introducir un reajuste para reflejar la estimación moderada de los Estados Unidos de que el empeoramiento de los resultados financieros de la rama de producción nacional en 2000 era atribuible al descenso de la demanda o al aumento del costo de las materias primas. Además, los Estados Unidos aducen que, como no utilizaron en su cálculo los precios de las importaciones, no era necesario ningún reajuste para reflejar su estimación de que la revaluación monetaria era una causa de daño a la rama de producción nacional.

7.1647 A continuación, los Estados Unidos aplicaron su modelo a dos escenarios: i) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones si la medida correctiva establecida por el Presidente el 5 de marzo de 2002 hubiera estado en vigor en 2000; y ii) la variación de los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes de diversas fuentes si las importaciones hubieran permanecido en 2000 en los niveles de 1997. Los Estados Unidos sostienen que los resultados de estos modelos parecen indicar que el alcance de la medida de salvaguardia que aplicaron no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1648 Las Comunidades Europeas aducen[3787] que los argumentos formulados por los Estados Unidos en relación con el alambre de acero inoxidable, al igual que sus argumentos relativos a otros productos, equivalen a una reconstrucción del informe de la USITC no apoyada por los hechos que figuran en el expediente. Refiriéndose en primer lugar a la cuestión de la no atribución, las Comunidades Europeas explican que el miembro de la Comisión Koplan no examinó la subida de los costos ni se aseguró de que los efectos perjudiciales de ésta no se atribuyeran al aumento de las importaciones.[3788] Los Estados Unidos dedican cinco párrafos -es decir, cinco párrafos más que la USITC- a intentar explicar cómo analizó los costos el miembro de la Comisión Koplan, cómo distinguió y separó sus efectos y cómo se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones.[3789] La opinión del miembro de la Comisión Koplan se basó en acontecimientos ocurridos durante el período intermedio de 2001, que le llevaron a considerar que el aumento de las importaciones representaba una amenaza de daño grave. Identificó tres factores "que contribuían" al empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional.[3790] Los dos primeros eran las importaciones y la reducción de la demanda y el tercero, "los costos unitarios de las mercancías vendidas, aumentados en un *** por ciento" (todos los datos financieros relativos al alambre de acero inoxidable son confidenciales).[3791] El miembro de la Comisión Koplan observó que "la caída de los

[3786] Memorando de la USITC EC-Y-046, página STAINLESS-40.

[3787] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 432-435.

[3788] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 579.

[3789] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 736-740.

[3790] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

[3791] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

precios y el aumento de los costos dio lugar a una pérdida porcentual [*sic*] de *** en la razón entre ingresos de explotación y ventas desde el período intermedio de 2000 al período intermedio de 2001".[3792] Las Comunidades Europeas señalan que ese es todo el examen del aumento de los costos durante el período intermedio de 2001 que contiene el informe de la USITC. Cinco párrafos en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos no pueden compensar esta falta total de una explicación razonada y adecuada. Como los datos financieros son confidenciales, no se proporciona ninguna explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos apoyan las constataciones, especialmente porque no existe una versión indizada no confidencial de los datos. No hay ningún examen de la importancia o la causa del aumento de los costos, ninguna separación ni distinción, y, por lo tanto, ninguna no atribución. Por lo que se refiere a la correlación de las tendencias, las Comunidades Europeas señalan en su Primera comunicación escrita que otros tres miembros de la Comisión constataron que, pese a las persistentes ventas a precio inferior, no existía ninguna correlación entre los precios de las importaciones y de los productos nacionales.[3793] El miembro de la Comisión Koplan no se refirió a esta cuestión. Además, tampoco examinó la venta a precio inferior en todo su análisis de los acontecimientos ocurridos durante el período intermedio de 2001 y, por lo tanto, no explicó de manera razonada y adecuada cómo existía entre los precios de las importaciones y de los productos nacionales una correlación suficiente para establecer la existencia de una relación de causalidad. En el informe de la USITC no se proporciona una explicación razonada y adecuada de si las importaciones procedentes del TLCAN causaban daño y de la manera en que ese daño no se atribuía a las importaciones no excluidas. El Presidente Koplan llegó simplemente a la conclusión de que ni México ni el Canadá se habían situado entre los cinco principales proveedores durante el período de investigación. Ni siquiera intentó analizar si esas importaciones causaban algún daño y, por lo tanto, no se aseguró de que ese daño, si es que existía, no se atribuyera a las importaciones no excluidas.

3. Críticas generales del análisis numérico y el modelo económico[3794]

7.1649 Corea critica la justificación *ex post facto* de su medida que ofrecen los Estados Unidos que, según dice, confirma sobradamente el hecho de que las metodologías *ex post facto* son un ejemplo de ingeniería inversa.[3795] Corea aduce que sólo se identifican los errores más importantes (por ejemplo no se toma nota de los errores matemáticos), pero que estos errores destruyen totalmente la legitimidad de las metodologías estadounidenses (el "análisis numérico simplificado"[3796] y "los

[3792] Informe de la USITC, volumen I, página 259.

[3793] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 580 y 581.

[3794] La sección que figura a continuación contiene exámenes procedentes de la Prueba documental 14 de Corea, la Primera y la Segunda comunicaciones escritas de Corea, los Estados Unidos y las Comunidades Europeas y las respuestas de Corea a las preguntas N^{os} 48, 54 y 56 formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, así como de observaciones adicionales sobre estas preguntas, relativos todos ellos a la metodología utilizada por los Estados Unidos para su justificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5.

[3795] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 247, y "Critique of US Justification of Its Safeguard Measures on Certain Steel Products" (crítica de la justificación de sus medidas de salvaguardia aplicadas a ciertos productos de acero que ofrecen los Estados Unidos) (Corea - Prueba documental 14).

[3796] Contenido en "Safeguard Measures Worksheets" (hojas de trabajo relativas a las medidas de salvaguardia) en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, EE.UU. - Prueba documental 56.

modelos económicos simplificados" basados en el modelo COMPAS[3797]) a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3798]

7.1650 Para apoyar sus alegaciones, Corea presenta la Prueba documental 14[3799], que contiene más detalles sobre su crítica de la metodología estadounidense[3800] por haber tenido el efecto de sobrestimar el arancel necesario para restablecer la rentabilidad de la rama de producción nacional. Corea sostiene que estos errores metodológicos son los siguientes: i) agregar en forma arbitraria e injustificada incrementos porcentuales al aumento porcentual de los ingresos que los Estados Unidos consideran necesario para restablecer la rentabilidad de los productores nacionales; ii) restar en forma arbitraria e injustificada los márgenes de ingresos de explotación reales de los valores unitarios medios nacionales antes de reajustar dichos valores al alza para alcanzar las ventas comerciales tomadas como objetivo; y iii) suponer que los productos de acero nacionales e importados pueden sustituirse perfectamente entre sí y, por lo tanto, que los valores unitarios medios de las importaciones deben aumentar para ponerse al nivel de los valores unitarios medios de los productos nacionales.[3801]

7.1651 Como ilustración, Corea sostiene que, en el caso de los productos planos, el resultado final debería haber sido que los Estados Unidos llegaran a la conclusión de que los valores unitarios medios de las importaciones tenían que aumentar un 10,1 por ciento para reparar el daño, en lugar del 18,9 por ciento sugerido. Esto querría decir que el arancel del 30 por ciento que da lugar a un aumento del 20,8 por ciento al 28,0 por ciento de los valores unitarios medios de las importaciones es, en realidad, excesivo. De hecho, las estimaciones de los diversos efectos de los distintos tipos arancelarios realizadas por la USITC parecen indicar que un arancel del 11 o el 12 por ciento daría lugar a subidas de los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN más próximas al 10,1 por ciento.[3802] La metodología aplicada por los Estados Unidos en el caso de los demás tubos soldados es completamente indescifrable. No existe ninguna justificación del margen de explotación

[3797] Contenida en "Modelling Results Worksheets" (hojas de trabajo relativas a los resultados de los modelos) en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, EE.UU. - Prueba documental 57.

[3798] Corea afirma que la defensa que hacen los Estados Unidos de la precisión de su modelo es débil en el mejor de los casos. Dado que el asunto *Sombreros de fieltro* (*Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria en virtud del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951), en el que intentan basarse los Estados Unidos, se decidió hace más de 50 años, Corea se pregunta si es muy pertinente a la cuestión de la precisión o la utilidad que han de tener los modelos económicos. En cualquier caso, los Estados Unidos parecen aducir que el "análisis numérico" y la "estimación en términos aproximados", pese a su imprecisión intrínseca, bastan para defender su medida, incluso si ese análisis puede resultar problemático para la realización de una evaluación adecuada de la no atribución (*Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial*, párrafos 154-156). Corea no está de acuerdo.

[3799] Respaldada por todos los reclamantes, Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafo 34.

[3800] EE.UU. - Prueba documental 56, "Safeguard Measure Worksheets" y EE.UU. - Prueba documental 57, "Modelling Results Worksheets".

[3801] Corea - Prueba documental 14, página 1.

[3802] Corea - Prueba documental 14, página 1.

tomado como objetivo ni es posible adivinar cuál podría ser esa justificación a partir del examen realizado por los Estados Unidos en el texto.[3803]

7.1652 Como observación de carácter general, Corea afirma que el método numérico utilizado por los Estados Unidos no es sino una instantánea de lo que ocurriría el día en que comenzaran a aplicarse los aranceles.[3804] Mantiene constante todo lo que cambiaría dos días después de la imposición de dichos aranceles (volumen de los productos nacionales vendidos, gastos administrativos, de venta y de carácter general, costo de las mercancías vendidas). Por ejemplo, cuando se aplica un arancel, los precios de las importaciones suben y su volumen disminuye. Los precios nacionales suben y las cantidades vendidas aumentan (y, por lo tanto, también aumentan los gastos administrativos, de venta y de carácter general y el costo de las mercancías vendidas). Por lo tanto, técnicamente, para alcanzar los ingresos totales tomados como objetivo que se necesitan para obtener un determinado margen de "beneficios", quizá no sea necesario que el valor unitario medio del producto nacional vendido aumente tanto como parecería según la instantánea. Los productores nacionales pueden lograr los ingresos deseados vendiendo más productos con un valor unitario medio ligeramente menor de lo que dictaría la instantánea.

7.1653 Corea sostiene asimismo que el análisis numérico y el modelo tampoco tienen en cuenta el hecho de que los aranceles tienen un doble efecto en las importaciones: influyen en los precios y en las cantidades, no sólo en los precios.[3805] El análisis numérico y el modelo ignoran estos efectos y, por lo tanto, exageran la subida de los precios que ha de lograrse mediante los niveles arancelarios. Cuando las importaciones se hacen más caras, la rama de producción estadounidense no sólo puede elevar los precios para obtener ingresos sino también aumentar el volumen de ventas para obtener ingresos. Esto es especialmente beneficioso en el caso de una rama de producción de gran intensidad de capital con exceso de capacidad ya que el aumento de los volúmenes reduce asimismo los costos unitarios. El modelo de los Estados Unidos ignora estos dos efectos.

7.1654 Por lo que se refiere a las reducciones de los costos relacionadas con el volumen, los Estados Unidos observan que Corea aduce que el análisis numérico no tiene en cuenta los ahorros de costos que se producirán cuando una medida de salvaguardia tenga como resultado un aumento del volumen de ventas, que permitirá a los productores nacionales distribuir los costos fijos en un mayor volumen.[3806] Esta crítica es infundada. Como señalan los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, al trabajar con los precios no se intentó analizar los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones en el volumen de ventas de los productores nacionales o en cualquier factor distinto de los precios.[3807] Por consiguiente, el reajuste realizado para reflejar los efectos perjudiciales acumulados de las importaciones no abarcó los efectos perjudiciales relacionados exclusivamente con los efectos en el volumen o con cualesquiera otros efectos no relativos a los precios de las importaciones. Como al trabajar con los precios no se tuvieron en cuenta los efectos perjudiciales del volumen de las importaciones, los Estados Unidos consideraron apropiado no tomar

[3803] Corea - Prueba documental 14, página 2.

[3804] Corea - Prueba documental 14, página 2.

[3805] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3806] Corea - Prueba documental 14, página 3.

[3807] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1079. Esos factores serían la productividad, la producción, la utilización de la capacidad, el empleo, etc.

en consideración los posibles efectos beneficiosos de la reducción del volumen de las importaciones que podría acompañar a la adopción de una medida de salvaguardia.

7.1655 En cuanto a la segunda fase del análisis numérico, Corea señala que los Estados Unidos calculan la diferencia porcentual entre los ingresos tomados como objetivo de la fase 1 y los ingresos reales.[3808] Esto debería ser suficiente para estimar los valores unitarios medios de los productos nacionales necesarios para alcanzar el margen de explotación tomado como objetivo, que se considera representa a una rama de producción no dañada por las importaciones. No obstante, a continuación, los Estados Unidos aumentan de nuevo el porcentaje en que debe crecer el margen de explotación "para contrarrestar los efectos negativos de las importaciones de 1998 a 2000 y facilitar el reajuste".[3809] Los Estados Unidos seleccionan arbitrariamente la tasa del margen de explotación tomada como objetivo como medida de lo que sería necesario para obtener ese resultado (no se ofrece ninguna explicación de por qué el margen de explotación tomado como objetivo es la tasa apropiada para "contrarrestar" y "facilitar"). Restablecer el nivel de ingresos que proporcionaría un margen de ingresos de explotación "igual a un nivel que no refleje los efectos del aumento de las importaciones en los precios"[3810] (un nivel que permita "reparar" el daño) debería ser suficiente. Sin embargo, los Estados Unidos agregan además el margen de explotación tomado como objetivo, sin explicar por qué esa tasa permitirá alcanzar los resultados deseados. Corea sostiene que esto es arbitrario. La consecuencia es una sobreestimación del valor unitario medio tomado como objetivo y, por lo tanto, del arancel "requerido". Corea sostiene que, en realidad, esta fase es totalmente innecesaria. Bastaría con calcular los ingresos que se han de alcanzar para obtener el margen de explotación tomado como objetivo en la primera fase y después pasar a la tercera fase (pero con correcciones).

7.1656 Los Estados Unidos responden que, por lo que se refiere a lo que se agrega al beneficio tomado como objetivo para reflejar la situación de daño de la rama de producción, repiten que el sentido corriente de la palabra "reparar" significa "rectificar" o "arreglar"[3811], concepto que abarca claramente el hacer frente a los efectos acumulados del aumento de las importaciones. Los reclamantes no están realmente en desacuerdo con el análisis hecho por los Estados Unidos del sentido corriente de la palabra "reparar" y de sus consecuencias, ni con la observación de que las importaciones tienen efectos perjudiciales acumulados.[3812] Lo que se agrega al beneficio tomado como objetivo en la segunda fase del análisis numérico de los Estados Unidos refleja los efectos perjudiciales acumulados del aumento de las importaciones. No hacer esta adición sería ignorar esos efectos, lo cual no exige el Acuerdo sobre Salvaguardias.

[3808] Corea - Prueba documental 14, página 3.

[3809] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1074.

[3810] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1074.

[3811] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 180-184.

[3812] Los Estados Unidos aducen que las Comunidades Europeas no han tratado el contenido de la hipótesis que figura en el párrafo 128 de la declaración oral pronunciada por los Estados Unidos relativa a los efectos contaminantes acumulados de una fábrica, salvo para sugerir que los Estados Unidos consideraban las importaciones equivalentes a la contaminación, cuando el argumento que éstos formulaban era que la contaminación es similar a los efectos perjudiciales. Por consiguiente, los Estados Unidos llegan a la conclusión de que las Comunidades Europeas no discrepan de su observación de que las importaciones pueden tener efectos negativos acumulados ni tampoco están en desacuerdo con que una medida de salvaguardia puede hacer frente a esos efectos acumulados.

7.1657 Respecto a la tercera fase del análisis numérico, Corea sostiene que la metodología utilizada es retorcida y arbitraria y está en contradicción desde el punto de vista fáctico con la constatación de la USITC de que los productos importados y nacionales se sustituyen imperfectamente entre sí.[3813] En primer lugar, no está claro por qué era necesario restar de los valores unitarios medios nacionales los márgenes de explotación reales correspondientes a cada año y luego agregarles el porcentaje (exagerado) calculado en la fase dos. Una vez más, los valores unitarios medios de los productos nacionales resultantes están exagerados. En segundo lugar, los Estados Unidos parten del supuesto de que los valores unitarios medios de las importaciones tienen que aumentar hasta situarse al nivel exacto de los valores unitarios medios de los productos nacionales tomados como objetivo para que los productores nacionales puedan cobrar los precios que darán lugar a esos valores unitarios medios. Esto equivale a suponer que los productos importados y los fabricados en el país se sustituyen perfectamente entre sí, es decir, que los precios de las chapas importadas deben situarse al nivel de los de las chapas nacionales en todo momento y en todos los casos. De hecho, la USITC partió del supuesto de que los productos de acero importados y fabricados en el país no eran sustitutos perfectos.[3814] El hecho de que la sustitución entre los productos importados y los nacionales sea imperfecta (incluso moderada) significa que las importaciones pueden tener precios más bajos que los productos nacionales comparables sin que los productores nacionales dejen de "conseguir la venta". La consecuencia de este supuesto es que la modificación porcentual de los precios de las importaciones necesaria para obtener los valores unitarios medios de los productos nacionales tomados como objetivo está exagerada.

7.1658 Corea aduce que el problema que plantea el método consistente en utilizar "un año" como período de base es inherente al modelo.[3815] El modelo atribuye a las importaciones todo el daño ocurrido durante los años siguientes independientemente de los efectos que puedan haber tenido los demás factores durante esos años. El modelo parte del supuesto de que, *ceteris paribus*, cualquier daño posterior al año de base es atribuible a las importaciones porque se supone que todos los demás factores del mercado permanecen constantes. Pero, en opinión de Corea, la hipótesis *ceteris paribus* no es aplicable. Recomienda que se examine simplemente la evolución de las miniacerías frente a la de las acerías integradas.[3816] También recomienda que se examine el crecimiento de la capacidad relativa a los conductos y tubos, cuando la ITC reconoció que no existía daño ni siquiera en un momento tan tardío como a mediados de 2001. A juicio de Corea, la cuestión es que una vez que se demuestra que la hipótesis de *ceteris paribus* no es aplicable -esto es, que hay otros factores que no permanecen constantes- el defecto del argumento de los Estados Unidos es igualmente obvio. El modelo de los Estados Unidos da por supuesto que todos los cambios en la situación económica y financiera de la rama de producción estadounidense han de atribuirse a las importaciones. Corea

[3813] Corea - Prueba documental 14, página 3.

[3814] La USITC llegó a la conclusión de que "sobre la base de los datos examinados en el informe definitivo del personal sobre el daño, el personal cree que, aunque hay algunas diferencias entre los productos planos fabricados en los Estados Unidos e importados, en conjunto, el grado de sustitución entre ciertos productos planos de acero fabricados en los Estados Unidos e importados oscila entre moderado y alto" (Memorando de la USITC EC-Y-046, 21 de noviembre de 2001, página FLAT-9 (Prueba documental CC-10)). La elasticidad de la sustitución utilizada para los productos planos varió de 2 a 7. El extremo inferior de este espectro representa una posibilidad de sustitución moderada y el extremo superior representa una posibilidad de sustitución alta, pero la sustitución "perfecta" se expresaría con dos cifras.

[3815] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3816] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 169-176.

aduce que éste es precisamente el problema.[3817] Cuanto más aislados y menos son los datos, menos pertinente resulta el análisis para predecir acontecimientos futuros. Cuanto más antiguo es el punto de referencia, menos pertinente puede resultar también, dado que es muy posible que haya acontecimientos intermedios que afecten a su validez para predecir el comportamiento futuro del mercado. Por ejemplo, los acontecimientos que dieron lugar en 1997 a la rentabilidad de la rama de producción por lo que respecta a los productos planos laminados (que nada tuvieron que ver con las importaciones) pueden o no reproducirse en el futuro (por ejemplo, una elevada demanda y tipos de cambio favorables dieron lugar a la rentabilidad registrada en 1997). Para seguir diciendo que 1997 es una referencia adecuada para el futuro, todas las estrellas tendrían que alinearse del mismo modo. Corea llega a la conclusión de que es imposible mantener todo constante y que el modelo de los Estados Unidos no trata de hacerlo.[3818] Por ejemplo, los valores unitarios medios de cada producto laminado plano y de cada tubo soldado tenían un valor discutible debido a cuestiones relacionadas con la combinación de productos señaladas concretamente por la USITC[3819] y examinadas con detenimiento en la réplica presentada por escrito por Corea.[3820] Sin embargo, en el análisis numérico, los Estados Unidos no sólo utilizan valores unitarios medios sino que también calculan el promedio de los valores unitarios medios correspondientes a todos los productos planos. Los problemas relacionados con las combinaciones de productos se multiplican exponencialmente. Las tendencias de las importaciones y los precios de cada producto laminado plano fueron muy diferentes a lo largo del período. Carece de sentido hablar de la "combinación de productos" de los "productos laminados planos" en un año. La variación es demasiado considerable para que tenga sentido calcular un promedio.

7.1659 Por lo que se refiere a la cuarta fase del análisis numérico, Corea señala que los Estados Unidos comparan el aumento de los valores unitarios medios de las importaciones necesario para que la rama de producción llegue a una situación de inexistencia de daño con las subidas de los precios de las importaciones que, según la estimación de la USITC, resultarían del tipo arancelario impuesto.[3821] En el caso de los productos planos, la USITC utilizó modelos COMPAS vinculados[3822] (lo cual, según declara Corea, es apropiado) constatando que un arancel del 30 por ciento aplicado a las importaciones de todos los productos planos salvo los fundidos con estaño elevaría los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN entre el 20,8 y el 28,0 por ciento.[3823] Aparentemente, estos

[3817] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 72 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3818]Respuesta escrita de Corea a la pregunta 55 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3819] Informe de la USITC, volumen I, página 61, nota 279 (productos laminados planos); página 163, nota 1006 (tubos soldados) (Prueba documental CC-6).

[3820] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 251 y 264; Corea - Prueba documental 14.

[3821] Corea - Prueba documental 14, página 4.

[3822] Memorando de la USITC, "Available Information on Economic Models" (Información disponible sobre los modelos económicos) (sin número; sin fecha) (Prueba documental CC-10).

[3823] Memorando de la USITC EC-Y-050, 5 de diciembre de 2001, cuadro 3 (Prueba documental CC-10).

porcentajes "se aproximan lo bastante" al precio medio de las importaciones del 18,9 por ciento que produjo el análisis numérico estadounidense.[3824]

7.1660 En cuanto a la utilización de los valores unitarios medios, los Estados Unidos repiten que, en la mayor parte de los casos, basaron los cálculos en los valores unitarios, porque éstos abarcaban todos los productos objeto de investigación. En relación con algunos productos, las constataciones de la USITC o los datos contenidos en el informe de ésta indicaban que la diferencia entre los valores unitarios de las importaciones y de los productos nacionales reflejaba distintas combinaciones de productos, así como los efectos perjudiciales de la venta a precio inferior de las importaciones no procedentes del TLCAN. En estos casos, los Estados Unidos aducen que basaron sus cálculos en comparaciones de los precios de artículos determinados realizadas por la USITC.[3825] Los Estados Unidos declaran que en la argumentación de Corea no hay nada que sugiera que la elección de los valores unitarios medios o de datos sobre los precios de artículos específicos para determinados productos constituya un defecto.

7.1661 En lo relativo a la crítica que hace Corea de que se restaran de los valores unitarios medios nacionales los márgenes de explotación reales correspondientes a cada año y a continuación se les sumara el porcentaje calculado en la fase 2[3826], los Estados Unidos aducen que esta fase era necesaria para realizar un cálculo exacto. Si los Estados Unidos no hubieran restado el margen de explotación real antes de agregar el margen de beneficios tomado como objetivo, la estimación de la subida de los precios que se precisaba para alcanzar el margen de beneficios tomado como objetivo habría sido más elevada. Esto, a su vez, había exagerado en forma inexacta la estimación de la subida de los precios de las importaciones necesaria para reparar los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones en los precios.

7.1662 Corea sostiene que[3827], si se utiliza el método numérico de los Estados Unidos manteniendo su hipótesis flagrantemente incorrecta acerca de los sustitutos perfectos pero corrigiendo los otros defectos que se han señalado, se obtiene el resultado siguiente: los precios de las importaciones de productos planos no tendrían que subir más del 10,1 por ciento, y el arancel del 30 por ciento impuesto por el Presidente, que da lugar a un aumento de los precios que oscila entre el 20,8 y el 28,0 por ciento, es excesivo. De hecho, las estimaciones que hizo la USITC de los diversos efectos de distintos tipos arancelarios parecen indicar que un arancel de aproximadamente el 11 o el 12 por ciento habría dado lugar a subidas de los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN más próximas al 10,1 por ciento.[3828] Corea aduce que no es posible corregir el aumento estimado de los valores unitarios medios de las importaciones de los demás tubos soldados del 16,2 por ciento (como se ha hecho en el caso de los productos laminados planos)[3829] porque no está claro cuál es el margen de explotación tomado como objetivo correcto.

[3824] "Safeguard Measures Worksheets" (EE.UU. - Prueba documental 56).

[3825] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1072, nota 1375.

[3826] Corea - Prueba documental 14, página 3.

[3827] Corea - Prueba documental 14, página 4.

[3828] Memorando de la USITC EC-Y-050, 5 de diciembre de 2001, cuadro 1 (Prueba documental CC-10).

[3829] "Safeguard Measures Worksheets" (EE.UU. - Prueba documental 56).

7.1663 Corea señala[3830] que la USITC constató que cada producto laminado plano no era un sustituto perfecto y que la posibilidad de sustitución variaba de moderada a alta.[3831] Sin embargo, en el modelo se da por supuesto que las importaciones y los productos nacionales son "sustitutos perfectos". El efecto de este error es exagerar la cuantía en que tendrían que aumentar los valores unitarios medios de las importaciones porque se supone que los precios de las importaciones deben ser iguales a los precios estadounidenses para que los productores de los Estados Unidos "consigan la venta". Como las importaciones no son sustitutos perfectos, no es preciso que los precios de dichas importaciones suban hasta situarse al nivel de los de los productos nacionales, por lo que el arancel necesario es más bajo. Por lo tanto, el arancel de los Estados Unidos no queda limitado al "alcance admisible". La defensa que aducen los Estados Unidos de que la posibilidad de sustitución perfecta es esencialmente lo mismo que la posibilidad de sustitución "de moderada a alta" no puede defenderse desde un punto de vista económico -como sabe muy bien ese país. A continuación, los Estados Unidos sugirieron ante el Grupo Especial que el producto importado podría ser de calidad superior. Sin embargo, el informe de la USITC no respalda esta conclusión.[3832] Además, la medición de la elasticidad de la sustitución que efectuó la USITC se refería al producto estadounidense. En otros términos, medía la preferencia de los clientes por el producto nacional sobre la base de diversos factores, entre ellos la calidad, los plazos de entrega, etc.[3833] La calidad es únicamente uno de los factores examinados por la USITC en su medición de la elasticidad de la sustitución, y la posibilidad general de sustitución con el producto estadounidense[3834] era "de moderada a alta".

7.1664 Por lo que se refiere al tratamiento de los productos nacionales e importados como sustitutos perfectos, los Estados Unidos aducen que, en su análisis basado en los precios, estimaron que las importaciones tendrían que venderse al mismo valor unitario medio que los productos nacionales para que éstos alcanzaran los niveles de ingresos de explotación tomados como objetivo. Los reclamantes consideran que este elemento del cálculo da por supuesta una posibilidad de sustitución perfecta entre los productos importados y los nacionales, siendo así que la USITC constató que la posibilidad de sustitución variaba de moderada a alta.[3835] Suponer que los productos nacionales se venderían a un nivel determinado si los productos importados también se vendieran a ese nivel es compatible con la constatación de que la posibilidad de sustitución variaba de moderada a alta. En la medida en que los productos nacionales e importados podían venderse a niveles de precios diferentes, los Estados Unidos señalan que muchos compradores creían que los productos importados eran de mejor calidad que los productos nacionales.[3836] Esto parecería indicar la existencia de una prima en los precios, de

[3830] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3831] Informe de la USITC, volumen I, página 58; informe de la USITC, volumen II, página FLAT-54 (Prueba documental CC-6).

[3832] Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-60 (Prueba documental CC-6).

[3833] Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT-58 a 60, nota 42 (Prueba documental CC-6).

[3834] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3835] Corea - Prueba documental 14, páginas 3 y 4.

[3836] Como norma general, sugieren los Estados Unidos, la mayoría de los compradores consideraban comparables los productos estadounidenses y los no procedentes del TLCAN. Sin embargo, un número significativo de ellos expresaba una preferencia, estimando, por lo común, que los productos no procedentes del TLCAN eran superiores por un factor de 2 a 1. Informe de la USITC, páginas FLAT-58, LONG-81,

manera que los productos nacionales sólo podrían alcanzar un precio medio determinado si los productos importados se vendieran a un precio superior. Así pues, si Corea tenía razón, la hipótesis de que los productos nacionales y las importaciones debían venderse al mismo nivel de precios sería moderada.

7.1665 Las Comunidades Europeas aducen que el modelo de la USITC y el análisis numérico realizado *ex post facto* no examinan adecuadamente las importaciones procedentes del TLCAN y, por lo tanto, no permiten que los Estados Unidos cumplan la obligación que les impone el párrafo 1 del artículo 5 de asegurarse de que las medidas reparen el daño supuestamente causado por las importaciones no excluidas. La USITC incluyó en su modelo las importaciones procedentes de países del TLCAN cuando se constató que su contribución al daño era importante, mientras que el análisis numérico *ex post facto* excluyó totalmente las importaciones procedentes de esos países. Sin embargo, los Estados Unidos estaban obligados a asegurarse de que el daño causado por las importaciones procedentes del TLCAN no se atribuyera a importaciones no excluidas. Para estimar la medida correctiva aplicable, los Estados Unidos debían determinar el alcance del daño causado por las importaciones procedentes del TLCAN y asegurarse de que la medida no trasladara la carga de reparar ese daño a las importaciones no excluidas. En otros términos, el análisis de la medida correctiva debía haber asegurado que *no se aliviara* el daño causado a la rama de producción nacional por las importaciones procedentes del TLCAN. A juicio de las Comunidades Europeas, no basta que la USITC llegara a la conclusión de que la contribución de las importaciones procedentes del TLCAN al daño grave no era importante. El concepto de una contribución importante no determina si las importaciones procedentes del TLCAN causaron daño. Por consiguiente, hay una discrepancia entre ambos análisis y el análisis prescrito.[3837]

7.1666 Las Comunidades Europeas aducen asimismo que los Estados Unidos hacen también hincapié en las numerosas consideraciones que desempeñaron un papel en la decisión del Presidente (actividades de trabajadores y empresas, costos y beneficios económicos y sociales resultantes de cualquier salvaguardia, intereses económicos nacionales).[3838] No obstante, los Estados Unidos no han tratado detenidamente estas otras consideraciones en ningún lugar.[3839]

7.1667 A juicio de Corea, un análisis económico, al igual que cualquier otra forma de prueba, sólo es suficiente en la medida en que se basa en hechos específicos, trata las cuestiones fundamentales de la diferencia y toma en consideración las variables debidas.[3840] Por la misma razón, las simples

---

TUBULAR-49 y STAINLESS-69. Las cifras exactas son las siguientes: productos laminados planos: 129 comparables, 64 productos no procedentes del TLCAN superiores, 33 productos estadounidenses superiores; productos largos, 136 comparables, 44 productos no procedentes del TLCAN superiores, 22 productos estadounidenses superiores; productos tubulares: 85 comparables, 28 productos no procedentes del TLCAN superiores, 22 productos estadounidenses superiores; acero inoxidable y acero para herramientas: 87 comparables, 26 productos no procedentes del TLCAN superiores, 10 productos estadounidenses superiores. Estas evaluaciones de la calidad de los productos parecerían indicar que, como promedio, los productos no procedentes del TLCAN podrían venderse a un precio superior al de los productos nacionales.

[3837] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 7.

[3838] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3839] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 12.

[3840] Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

aseveraciones no son pruebas. Las simples afirmaciones no pueden sustituir a un análisis completo de los hechos y de la base de las conclusiones y tampoco pueden triunfar sobre la presunción refutable de que el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias implica también el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 de dicho Acuerdo. Sin embargo, los Estados Unidos sugieren que, dada la imprecisión intrínseca de los modelos económicos, su análisis *ex post facto* de la medida debería ser objeto de un examen menos estricto que, por ejemplo, determinara si queda incluida en el "terreno de juego". Esta idea sencillamente no es correcta. Por las mismas razones, las teorías generales acerca de lo que podría haber ocurrido y de lo que podría haber resuelto la medida no constituyen una justificación suficiente de la medida propiamente dicha. Se debe demostrar que la medida *queda* limitada al alcance admisible -no que podría quedar limitada.

7.1668 Según Corea, lo que falta en el modelo económico de los Estados Unidos es cualquier intento de vincular la cuantía y la naturaleza de la medida paliativa con el daño concreto cuya existencia se constató.[3841] Por ejemplo ¿por qué deberían suponer los Estados Unidos que los "efectos acumulados", si los hubiere, que tienen que repararse en el caso de los productos laminados planos y los "efectos acumulados", si los hubiere, que tienen que repararse en el caso de los tubos son los mismos? Los Estados Unidos ni siquiera identifican con precisión los efectos acumulados que toman como objetivo en el caso de cada producto (lo cual no es lo mismo que dar algunos ejemplos) pero duplican el margen de explotación, tanto para los tubos soldados como para los productos laminados planos. Es evidente que los efectos variarán según la rama de producción y, en particular, no serán iguales (por lo menos en grado) en una rama de producción que sólo esté expuesta a una amenaza de daño y en una que sufra un daño grave, pero los Estados Unidos simplemente duplican el margen de beneficios en ambos casos. La simple afirmación de que los Estados Unidos adoptaron un enfoque "moderado" al limitarse a duplicar el margen de beneficios en lugar de triplicarlo o cuadruplicarlo no responde a la pregunta de si era necesaria incluso *esa* medida paliativa.

7.1669 A juicio de Corea, este análisis de los "efectos acumulados" plantea el mismo problema que los "efectos directos" que identifican los Estados Unidos: las importaciones no eran la única causa del daño, como lo admite incluso la propia USITC.[3842] Por lo tanto, estos "efectos acumulados" podían deberse a varias causas distintas de las importaciones, pero el análisis que realizan los Estados Unidos, según ellos mismos han explicado, no limita la medida paliativa a los efectos causados por las importaciones. Por último, el análisis estadounidense ignora asimismo el hecho de que los aranceles también tiene efectos acumulados a lo largo del período de vigencia de la medida. Cuantos más años esté en vigor la medida, mayor será el efecto en la rama de producción.

7.1670 Por último, Corea objeta el argumento de los Estados Unidos, expuesto en el párrafo 130 de la declaración oral que formularon en la segunda reunión sustantiva, de que el análisis numérico abordaba sólo el "'increase' in imports" (aumento de las importaciones) y no las importaciones en aumento en su conjunto. Su modelo sólo mide los cambios en los *beneficios* (déficit de beneficios), por lo que no es correcto que el modelo aborde únicamente el *aumento* de las importaciones.[3843]

[3841] Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial a la segunda reunión sustantiva.

[3842] Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial a la segunda reunión sustantiva.

[3843] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 47 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1671 Como respuesta general, los Estados Unidos observan de nuevo que cualquier análisis numérico -ya se base en los precios o en el volumen o en un modelo económico- sólo puede indicar el orden de magnitud de una medida de salvaguardia pero no establecer su nivel con precisión.[3844] La mayor parte de las observaciones formuladas por Corea se refieren a la precisión de los análisis numéricos realizados por los Estados Unidos y no invalidan la observación estadounidense de que los análisis demuestran la compatibilidad de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero con el párrafo 1 del artículo 5.

7.1672 Por último, Corea sostiene que los resultados del modelo COMPAS aplicado por la USITC no confirman los resultados del análisis y el modelo preparados *ex post facto* por los Estados Unidos. Los resultados son completamente distintos. En el caso de los productos laminados planos, el modelo COMPAS indica que un arancel del 30 por ciento daría lugar a un aumento de los valores unitarios ("precios") de las importaciones no procedentes del TLCAN que oscilaría entre el 20,8 y el 28 por ciento[3845], mientras que el modelo elaborado *ex post facto* indica que los valores unitarios ("precios") aumentarían un 18,9 por ciento.[3846]

7.1673 En respuesta, los Estados Unidos sostienen que el análisis basado en los precios y el modelo que presentan los Estados Unidos "producen los mismos resultados" únicamente porque ambos confirman que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero tenían un alcance menor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, esto no quiere decir que esos cálculos (o el modelo elaborado por el personal de la USITC) arrojaran los mismos resultados numéricos.[3847]

7.1674 Los Estados Unidos sostienen que, por ejemplo, las cifras citadas por Corea no se basan en el mismo modelo económico. La subida del 18,9 por ciento de los precios de las importaciones es fruto de los cálculos basados en los precios que se describieron en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.[3848] Este porcentaje representa el grado estimado en que tendrían que subir los precios de las importaciones para que los productores nacionales alcanzaran el margen de ingresos de explotación tomado como objetivo que se describe en la comunicación. Por lo tanto, se trata de un objetivo más que de un efecto estimado. Las demás cifras citadas por Corea -la gama del 20,8 por ciento al 28,0 por ciento para las subidas de los precios de las importaciones que resultó de las proyecciones- se obtuvieron mediante el modelo COMPAS relativo a varios mercados o vinculado para un arancel del 30 por ciento aplicado a CPLPAC.[3849] Por lo tanto, se trata de un efecto estimado

[3844] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1062.

[3845] Memorando de la USITC EC-Y-050, 5 de diciembre de 2001, cuadro 3 (Prueba documental CC-10).

[3846] Corea - Prueba documental 14, respuesta escrita de Corea a la pregunta 48 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva y observaciones adicionales de Corea sobre su respuesta a dicha pregunta.

[3847] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre las respuestas a las preguntas 48, 54 y 56 formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 1-9.

[3848] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1065-1080; EE.UU. - Pruebas documentales 56 y 57.

[3849] Memorando EC-Y-050 (EE.UU. - Prueba documental 65). Según Corea, como el personal de la USITC elaboró el modelo antes de que la USITC publicara su informe, en él solo se excluyó de la aplicación de la medida al Canadá.

y no de un objetivo. Es evidente que los dos métodos de análisis son distintos. Los Estados Unidos compararon ambos resultados únicamente para mostrar que un arancel del 30 por ciento daría lugar a subidas de los precios de las importaciones que se situarían en la gama necesaria para alcanzar el margen de ingresos de explotación tomado como objetivo. Su comparación por cualquier otra razón, como la sugerida por Corea, no procede y carece de sentido. El argumento formulado por Corea acerca de los resultados del modelo COMPAS elaborado por el personal de la USITC y del análisis basado en los precios que figura en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos no está claro. Podría interpretarse de diversas maneras, todas ellas incorrectas. Si Corea aduce que los resultados del modelo COMPAS preparado por el personal de la USITC son diferentes de los resultados del modelo a que se hace referencia en el análisis basado en los precios, la afirmación es evidentemente inexacta. En el análisis basado en los precios, se comparó un precio de las importaciones estimado que permitiría alcanzar los márgenes de explotación tomados como objetivo con el efecto estimado en los precios de un arancel del 30 por ciento obtenido mediante el modelo COMPAS preparado por el personal de la USITC.[3850] No existe ninguna diferencia en el caso de ninguno de los productos, inclusive de CPLPAC, ya que el análisis reflejó correctamente los resultados del modelo COMPAS preparado por el personal de la USITC.[3851]

7.1675 Los Estados Unidos señalan que, si Corea aduce que la cuantía estimada de la subida que tenían que experimentar los precios de las importaciones para que desapareciera la presión descendente que ejercían sobre los precios de los productores estadounidenses (18,9 por ciento en el caso de CPLPAC)[3852] era una proyección de la cuantía real del aumento que registrarían los precios, no ha comprendido de qué se trataba. El 18,9 por ciento se denomina claramente "aumento necesario del valor unitario de las importaciones no procedentes del TLCAN".[3853] Representa la subida de los precios de las importaciones que se espera conseguir y no una estimación de lo que ocurrirá realmente. En resumen, la descripción escrita del análisis basado en los precios y las hojas de cálculo que figuran en EE.UU. - Prueba documental 56, que contienen la aplicación de ese análisis, no parecen sugerir la constatación de que "un arancel del 30 por ciento da lugar a una subida del 18 por ciento de los precios de las importaciones".[3854] Si lo que quiere decir Corea es que el aumento del 18,9 por ciento del valor unitario que se necesita queda ligeramente por debajo del extremo inferior de la gama de los efectos estimados de un arancel del 30 por ciento, los Estados Unidos

[3850] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1072.

[3851] A este respecto, los Estados Unidos afirman que el análisis basado en los precios era distinto del modelo. En el análisis basado en los precios se utilizaron los resultados del modelo COMPAS preparado por el personal de la USITC, que reflejan los niveles arancelarios establecidos por el Presidente pero no la exclusión tanto del Canadá como de México respecto de todos los productos. En cambio, en la elaboración del modelo se utilizaron los mismos insumos que empleó la USITC para las elasticidades y los datos correspondientes a todo el año 2000 pero se incorporaron los niveles arancelarios y las exclusiones de países adoptados por el Presidente. El modelo elaborado incorporó también la variación de las importaciones durante el período de investigación, que la USITC no tuvo en cuenta. Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 48 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. Corea aduce que estas diferencias en la aplicación de los modelos modificarán evidentemente sus resultados numéricos.

[3852] EE.UU. - Prueba documental 56, cuadro denominado "Weighted based on Net Commercial Sales for FLAT Products" (ponderación basada en las ventas comerciales netas de productos planos).

[3853] EE.UU. - Prueba documental 56, cuadro denominado "Weighted based on Net Commercial Sales for FLAT Products" (ponderación basada en las ventas comerciales netas de productos planos).

[3854] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 48 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

explicaron que "las estimaciones numéricas tienen necesariamente una capacidad limitada de cuantificar y aislar con precisión los plenos efectos de las importaciones y la adecuación de las medidas correctivas [...] Las estimaciones numéricas pueden ser útiles para poner a prueba si una medida tiene un orden de magnitud compatible con el párrafo 1 del artículo 5".[3855] El análisis basado en los precios demuestra que así es en el caso de la medida de salvaguardia aplicada a CPLPAC, así como en el de las demás medidas de salvaguardia impuestas sobre el acero.

4. Críticas formuladas con referencia a productos determinados

7.1676 Por lo que se refiere a CPLPAC, Corea aduce que, en relación con la primera fase, no puede apreciarse ninguna razón para seleccionar el 7,5 por ciento como margen de explotación tomado como objetivo para 2001.[3856] De hecho, parece que ese margen debería ser -3,9 por ciento, el margen de explotación correspondiente a 1996. La corrección de la metodología mediante la eliminación de la fase 2, el aumento en la fase 3 de los precios nacionales en el porcentaje necesario para alcanzar los ingresos tomados como objetivo (objetivo menos cifra real dividido por objetivo) y el cálculo de la diferencia porcentual entre los valores unitarios medios nacionales resultantes y los valores unitarios medios reales de las importaciones no procedentes del TLCAN (lo cual supone una competencia perfecta) producen las siguientes necesidades por lo que se refiere al aumento de los valores unitarios medios de las importaciones:

Desbastes	33,6%
Chapas	7,8 %
Productos laminados en caliente	17,4%
Productos laminados en frío	10,1%
Productos revestidos	5,4%
Promedio ponderado por las ventas comerciales netas	10,1%

7.1677 Por lo que se refiere a esta observación, los Estados Unidos señalan que la cifra de 7,5 por ciento fue un error material. Los Estados Unidos señalan que revisaron el cálculo utilizando -3,9 por ciento como margen tomado como objetivo en el período intermedio de 2001.[3857] La corrección no modifica los resultados en el caso del conjunto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.[3858]

7.1678 Corea responde al argumento de los Estados Unidos de que los resultados del modelo de la USITC y su análisis *ex post* difieren porque dicho análisis está basado en la medida correctiva efectiva adoptada por el Presidente. Concretamente, Corea señala que una diferencia clave entre el análisis económico *ex post* de los Estados Unidos y la medida correctiva adoptada por el Presidente es que dicho análisis incluía los desbastes, que el Presidente excluyó de la medida impuesta a los productos planos laminados. En consecuencia, los Estados Unidos no han establecido la pertinencia

[3855] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1062.

[3856] Corea - Prueba documental 14, páginas 4 y 5.

[3857] EE.UU. - Prueba documental 96 contiene el texto corregido de las páginas de EE.UU. - Prueba documental 56 afectadas por este error.

[3858] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 48 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

básica del modelo para la medida correctiva efectiva adoptada por el Presidente. Corea añade que la diferencia entre el modelo de la USITC y el análisis *ex post* estadounidense es que los Estados Unidos duplicaron los márgenes de beneficio, aparentemente para tener en cuenta "los efectos perjudiciales acumulados del aumento de las importaciones". Dicho de manera sencilla, el modelo de la USITC no supone una duplicación arbitraria de los márgenes de beneficio.[3859]

7.1679 En cuanto a ciertos tubos soldados, Corea señala que los aranceles se aplicaron a los demás tubos soldados de resultas de una constatación de la existencia de una amenaza de daño.[3860] Sin embargo, los Estados Unidos sugieren que la rama nacional productora de los demás tubos soldados experimentó un daño causado por las importaciones en 2000 y antes de ese año.[3861] A continuación, centran la fase 1 de su análisis numérico en 2000 pero, para las fases 2 y 3, utilizan datos correspondientes al período de 1998 al primer semestre de 2001, "el período en que aumentaron las importaciones".[3862] Dado que se trataba de una constatación de la existencia de una amenaza de daño, estas importaciones en aumento no causaban daño.[3863]

7.1680 Corea aduce que la metodología utilizada en el caso de los demás tubos soldados es totalmente incomprensible.[3864] El análisis numérico se centra únicamente en 2001, pero es imposible corregir los defectos señalados porque el margen de explotación tomado como objetivo parece carecer de base. Este margen, del 5,7 por ciento[3865], no se ha obtenido a partir de datos contenidos en el informe preparado por el personal de la USITC ni es posible deducirlo de los diversos promedios que pueden calcularse. El resultado final fue un aumento de los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN del 16,2 por ciento.[3866] Los resultados estadounidenses[3867] muestran las subidas de los precios buscadas, del 4,3 al 6,7 por ciento si las importaciones de los demás tubos soldados se mantienen en los niveles de 1997 (aunque no parece haber ninguna razón relacionada con el daño para ello), y del 8,7 al 11,1 por ciento de resultas de la medida correctiva adoptada por el Presidente. Los Estados Unidos señalan también que los modelos elaborados por la USITC en la fase de la investigación relativa a la medida correctiva parecen indicar que el arancel del 15 por ciento impuesto haría que los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del

[3859] Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 48 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3860] Corea - Prueba documental 14, página 5.

[3861] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1131; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[3862] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1136.

[3863] Informe de la USITC, volumen I, página 159: "Consideramos que la situación general de la rama de producción es de debilidad. Aunque aún no se ha llegado al daño grave, este daño parece inminente ... . Los años de 1996 a 1998 fueron un período en el que la situación fue satisfactoria en general" (Prueba documental CC-6).

[3864] Corea - Prueba documental 14, página 6.

[3865] "Safeguard Measure Worksheets" (EE.UU. - Prueba documental 56).

[3866] "Safeguard Measure Worksheets" (EE.UU. - Prueba documental 56).

[3867] "Modelling Results Worksheets" (EE.UU. - Prueba documental 57).

TLCAN experimentaran un aumento que oscilaría entre el 9,3 y el 11,5 por ciento.[3868] Ese mismo modelo de la USITC sugería que un arancel del 15 por ciento haría que las importaciones no procedentes del TLCAN experimentaran una reducción del 22 al 34 por ciento por debajo de los niveles correspondientes a 2000.

7.1681 Por último, por lo que se refiere a los resultados de los modelos en el caso de los demás tubos soldados, Corea señala que, si las importaciones de los demás tubos soldados se mantuvieran en los niveles de 1997, el precio estimado de los productos nacionales sería del 4,3 por ciento al 6,7 por ciento mayor, mientras que la medida correctiva daría lugar a subidas de los precios estimados que oscilarían entre el 8,7 y el 11,1 por ciento. Por lo que respecta a esta observación, según los Estados Unidos la crítica formulada por Corea no tiene en cuenta que la medida aplicada a los demás tubos soldados hacía frente a una amenaza de daño grave y que el análisis basado en los datos correspondientes a 2000 no indicaría lo que era necesario para poner fin a la transformación de los efectos perjudiciales existentes del aumento de las importaciones en la plena manifestación de esa amenaza como daño grave.[3869]

7.1682 Corea agrega[3870] que la justificación del margen de beneficios del 5,7 por ciento para los tubos soldados que ofrecen los Estados Unidos debería, por lo menos, ser compatible con las descripciones estadounidenses del enfoque metodológico que ese país alega haber adoptado (por ejemplo, período de base de un año[3871] cuando, en realidad, se utilizó un promedio de dos períodos en el caso de los tubos soldados -sin explicar por qué eran necesarios dos años en lugar de uno[3872]). No obstante, es más inquietante el hecho de que los Estados Unidos renieguen ahora de sus explicaciones sobre la fuente de las cifras relativas a los beneficios en el caso de los tubos soldados (1998-2001), calificándolas de "error tipográfico".[3873] Lamentablemente, las nuevas explicaciones agravan aún más los errores. Los Estados Unidos declaran que los cuadros que figuran en EE.UU. - Prueba documental 56 "indican que basamos el margen de beneficios tomado como objetivo en datos de 1999 y 2000 y que no utilizamos datos correspondientes a 1998".[3874] En primer lugar, Corea alega que en esa Prueba documental no hay nada que identifique la fuente de las cifras relativas a los beneficios. El valor que se proporciona en esa Prueba documental parece ser realmente la media simple de 1999 y 2001 (no de 2000). Esta última descripción tampoco deja claro qué intentaban utilizar los Estados Unidos. En segundo lugar, ese país declara ahora: "No utilizamos datos correspondientes a 2000 en

[3868] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1137.

[3869] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 54, formulada por el Grupo Especial en la segunda revisión sustantiva.

[3870] Observaciones adicionales de Corea sobre las respuestas a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3871] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3872] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3873] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, nota 141 de pie de página.

[3874] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, nota 141 de pie de página.

el cálculo porque la USITC constató que el exceso de capacidad había tenido un efecto 'menor' en los resultados obtenidos por la rama de producción en 2000."[3875] Sin embargo, la explicación más reciente de la manera en que se seleccionaron como objetivo los años de beneficios adecuados también está en contradicción con las explicaciones que dieron anteriormente los Estados Unidos de los elementos esenciales de su razonamiento. Los Estados Unidos afirman que no "determinaron un precio nacional que elevara los márgenes de ingresos de explotación por encima de sus niveles en 2000".[3876] Declaran que esta limitación del nivel de los beneficios era necesaria porque los beneficios disminuyeron en 2000 debido a los aumentos de la capacidad (distintos de las importaciones).[3877] Sin embargo, la cifra del 5,7 por ciento utilizada realmente como margen de beneficios tomado como objetivo se sitúa por encima del nivel de beneficios del 4,3 por ciento correspondiente a 2000.[3878] Por lo tanto, contrariamente a lo que explican los Estados Unidos, la medida sí tenía la finalidad de elevar los beneficios por encima de los niveles correspondientes a 2000. Los Estados Unidos reconocen, por una parte, que, incluso si no hubiera habido importaciones, la rama de producción no habría alcanzado el nivel de rentabilidad de 2000 debido a los aumentos de la capacidad pero, a continuación, utilizan como objetivo unos beneficios que superan los niveles de 2000. El razonamiento y las cifras realmente utilizadas no son compatibles. Tampoco es convincente el intento estadounidense de justificar la utilización de los niveles de importaciones correspondientes a 1997 como punto de referencia para la medida correctiva adecuada en el caso de los tubos soldados.[3879] Como señaló la USITC, la rama de producción no sufrió un daño grave causado por las importaciones ni siquiera en 2001 y siguió siendo rentable incluso en ese año. ("Nuestra medida correctiva tiene la finalidad de detener el descenso de los ingresos, la cuota de mercado y la rentabilidad.")[3880] De hecho, la USITC constató que inicialmente no eran necesarias mejoras de la rentabilidad.[3881] Dado que se constató la existencia de una amenaza de daño, la utilización de 1997 para determinar el nivel adecuado de las importaciones carece de sentido. Es sorprendente que el análisis realizado *ex post facto* indique expresamente que la medida correctiva impuesta por el Presidente era en realidad más restrictiva y tuvo un mayor efecto en las importaciones

[3875] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. Pero véase la nota 141 de pie de página.

[3876] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1136.

[3877] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1136; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3878] Informe de la USITC, volumen II, cuadro TUBULAR-18, página TUBULAR-22 (Prueba documental CC-6).

[3879] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3880] Informe de la USITC, volumen I: Determinaciones y opiniones de los miembros de la Comisión, página 386 (Prueba documental CC-6).

[3881] "Estimamos que los contingentes arancelarios recomendados para los tubos soldados no modificarán inicialmente la cuota de mercado, los ingresos resultantes de las ventas ni la rentabilidad de la rama de producción nacional", informe de la USITC, volumen I, página 386 (Prueba documental CC-6).

(precios y cantidades) que el mantenimiento de las importaciones en los niveles correspondientes a 1997.[3882]

7.1683 Por lo que se refiere a esta observación, los Estados Unidos indican que el margen del 5,7 por ciento tomado como objetivo no figura en el informe de la USITC. Este porcentaje es el promedio de los márgenes de beneficios correspondientes a 1999 y al período intermedio de 2001. Los Estados Unidos no utilizaron en los cálculos datos de 2000 porque la USITC constató que el exceso de capacidad había tenido un efecto "menor" en los resultados de la rama de producción en ese año.[3883] Los Estados Unidos agregan que no utilizaron como punto de referencia el margen de explotación de 2000. Emplearon, en cambio, el promedio de los márgenes de ingresos de explotación en 1999 (8,1 por ciento) y en el primer semestre de 2001 (3,2 por ciento) para obtener un margen tomado como objetivo del 5,65 por ciento.[3884] Un promedio simple constituye una estimación moderada. El margen de 1999 representaba 12 meses de datos y el margen de 2001 6 meses. Los Estados Unidos sostienen que un promedio ponderado habría producido un margen tomado como objetivo del 6,5 por ciento. [3885]

7.1684 Corea aduce que las metodologías utilizadas por los Estados Unidos se basan en hechos y métodos de análisis que o bien no están respaldados por el análisis del daño realizado por la USITC o son directamente contrarios a las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3886] Corea hace referencia a los errores cometidos en relación con las premisas básicas de los "análisis numéricos". Sostiene que los análisis numéricos realizados en el caso de los tubos soldados y los productos laminados planos se basan totalmente en una estimación de la medida en que debían aumentar los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN para alcanzar la "situación deseada".[3887] Corea aduce que un análisis de precios no es el análisis apropiado en el caso de los tubos soldados puesto que la USITC se centró en los efectos de los futuros aumentos de los volúmenes de las importaciones. Afirma además que los "precios" de las importaciones y los productos nacionales utilizados en los análisis numéricos no son fiables. Los análisis numéricos realizados por los Estados Unidos en relación con los productos laminados planos y los tubos soldados se basan en datos relativos a los valores unitarios medios de las importaciones, pero la USITC constató específicamente que los datos relativos a los valores unitarios medios no eran fiables ni en el caso de los productos

[3882] EE.UU. - Prueba documental 57, "Modelling Worksheet E" (hoja de trabajo E relativa al modelo), examinada en la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3883] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1132 y 1136. El párrafo 1136 contiene un error tipográfico consistente en que se utilizaron datos correspondientes al período de 1998 al primer semestre de 2000. Según los Estados Unidos, los cuadros que figuran en EE.UU. - Prueba documental 56 indican que basaron el margen de beneficios que tomaron como objetivo en datos de 1999 y 2000 y no utilizaron datos correspondientes a 1998.

[3884] Los Estados Unidos explican que, como en las hojas de cálculo contenidas en EE.UU. - Prueba documental 56 las cifras sobre los ingresos de explotación figuraban con un decimal, se han redondeado al 5,7 por ciento en la salida impresa. La versión electrónica de la hoja de cálculo contiene el porcentaje exacto del 5,65 por ciento.

[3885] Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre su respuesta escrita a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3886] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 248-251.

[3887] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1071.

laminados planos ni en el de los tubos soldados debido a cambios de la combinación de productos de un año a otro.[3888] Los Estados Unidos no justifican su utilización de los valores unitarios medios ni explican por qué los consideraron fiables. Además, en el análisis numérico estadounidense simplemente "se ponderaron" (por las ventas comerciales netas de cada producto) los valores unitarios medios tomados como objetivo en el caso de los productos laminados planos para efectuar el cálculo de la medida correctiva, aunque la USITC nunca consideró un valor unitario medio de los "productos laminados planos" en su análisis del daño sino que siempre examinó los precios por productos y los valores unitarios medios por productos (es decir, para los productos laminados en frío, laminados en caliente, etc.).

7.1685 Corea sostiene que los análisis numéricos parten de un año de base para la rentabilidad, año que es anterior al aumento de las importaciones o anterior al comienzo del empeoramiento de la situación de la rama de producción.[3889] Este año se toma como sustituto de la situación de la rama de producción antes del daño grave. A primera vista, este análisis no es apropiado en el caso de los tubos soldados ya que la rama de producción nunca sufrió un daño grave, por lo que el concepto de un "sustituto" anterior al daño grave o anterior a los aumentos de las importaciones carece de sentido. En el párrafo 1 del artículo 5 es evidente que "prevenir el daño grave" es la base del alcance admisible de la medida cuando se constata la existencia de una amenaza de daño. En 2001, la rama de producción aún no sufría un daño grave.[3890]

7.1686 Corea agrega[3891] que en los análisis numéricos se trataron erróneamente todos los efectos negativos que se dieron a lo largo del período de investigación como si fueran atribuibles a las importaciones y, en algunos casos, no se tuvieron en cuenta previsiones económicas positivas: i) por lo que se refiere a los productos laminados planos, los Estados Unidos reconocen que no efectuaron ningún reajuste para reflejar el daño causado por el aumento de la capacidad y la competencia de las miniacerías[3892], las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios[3893] o los costos heredados de los productores integrados; ii) en el caso de los tubos soldados, no se introdujeron reajustes en el análisis numérico para tener en cuenta los efectos de las órdenes antidumping vigentes[3894], las circunstancias particulares de un importante productor estadounidense[3895] o los

[3888] Informe de la USITC, volumen I, página 61, n. 279 y página 163, n. 1006 (Prueba documental CC-6).

[3889] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 252.

[3890] Informe de la USITC, volumen I, página 159 (Prueba documental CC-6).

[3891] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 253.

[3892] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1093.

[3893] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1092. Por lo que se refiere a las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios, los Estados Unidos defienden su decisión de no reajustar su estimación en su análisis numérico para tener en cuenta las órdenes de 1997 y 2000 aplicadas a las chapas ni la orden de 1999 aplicada a los productos laminados en caliente pero no proporcionan ninguna defensa de su decisión de no tener en cuenta las órdenes de 2001 aplicadas a los productos laminados en caliente.

[3894] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1134.

[3895] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1130.

efectos del exceso de capacidad durante todo el período[3896]; y iii) en el caso de los tubos soldados, no se tuvo en cuenta en el análisis la conclusión de la USITC de que era probable que aumentara la demanda de tuberías de gran diámetro.[3897]

7.1687 Corea aduce que, como se vio detenidamente en la sección anterior, en el caso de los productos laminados planos los Estados Unidos incorporaron en sus análisis numéricos varios conceptos que no están debidamente justificados o, lo que es peor, están directamente en contradicción con el expediente de la USITC.[3898] Estas deficiencias, por sí solas, hacen que los análisis numéricos realizados en relación con los productos laminados planos sean inútiles a efectos de justificar la medida admisible (párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Por lo tanto, los Estados Unidos no han demostrado al Grupo Especial que han cumplido la prescripción de que la medida quede limitada al alcance admisible. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, esa obligación es exigible con independencia de la forma que adopte la medida impuesta.[3899] Además, como se demostró en la Corea - Prueba documental 14, después de corregir los análisis numéricos de los Estados Unidos, el cálculo correcto demuestra que sólo habría sido necesaria una subida de los precios de las importaciones del 10,1 por ciento para alcanzar lo que los Estados Unidos consideran en su análisis numérico el margen de explotación tomado como objetivo de la rama de producción estadounidense. No obstante, según el modelo económico de la USITC (cuyos resultados defendieron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita)[3900], se preveía que el arancel del 30 por ciento impuesto por el Presidente daría lugar a un aumento de los precios de las importaciones que oscilaría entre el 20,8 por ciento y el 28 por ciento.[3901] Por lo tanto, el arancel aplicado eleva los precios de las importaciones mucho más de lo necesario para alcanzar el margen de explotación tomado como objetivo.

7.1688 En el caso de los productos fundidos con estaño, Corea sostiene que no ha habido una "constatación", como tal, de la existencia de daño grave causado a los productos fundidos con estaño, por lo que no existe ninguna base para aplicar una medida a estos productos. Sólo un miembro de la Comisión constató que los productos fundidos con estaño sufrían un daño grave.[3902] Todos los demás miembros discreparon de su conclusión, bien en lo relativo al producto similar o a la existencia de daño grave. Indudablemente no se proporciona ningún "punto de referencia" en cuanto al alcance adecuado de la medida por lo que el análisis numérico basado en los productos fundidos con estaño carece de sentido. El análisis numérico utilizado en este asunto para los productos fundidos con estaño mide las reducciones de los volúmenes (y no los aumentos de los precios) de las importaciones necesarias para alcanzar la rentabilidad de referencia. Se basa en las importaciones de productos fundidos con estaño consideradas aisladamente pero sólo un miembro de la Comisión que constató la

[3896] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1128 y 1129.

[3897] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1135; informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6).

[3898] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 254-257.

[3899] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[3900] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1099, n. 1385, acerca del modelo contenido en el Memorando de la USITC EC-Y-050 (EE.UU. - Prueba documental 65).

[3901] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1099.

[3902] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 258.

existencia de daño grave basó su análisis en las importaciones de productos fundidos con estaño únicamente.

7.1689 En cuanto a los demás tubos soldados, Corea declara que los Estados Unidos aplicaron a todas las importaciones una medida correctiva consistente en un arancel del 15 por ciento.[3903] En cambio, la USITC había recomendado un contingente arancelario con un arancel del 20 por ciento aplicado únicamente a las importaciones que superaran los 2,6 millones de toneladas cortas (Koplan y Miller, que incluyeron al Canadá y a México) y los 1,4 millones de toneladas cortas (Okun y Hillman, que excluyeron al Canadá y a México).[3904] Este contingente era igual al nivel de las importaciones en 2000 porque la USITC constató que los niveles de las importaciones en ese momento no eran perjudiciales.[3905] Corea sostiene que los Estados Unidos intentan sustituir la constatación específica formulada por la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño y la medida correctiva adecuada para esa amenaza por un expediente preparado *ex post facto* y un análisis del lapso de tiempo y el alcance del daño actual.[3906, 3907] Como se ha señalado, este enfoque se separa claramente de lo dicho por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* porque ese planteamiento *ex post facto* es fundamentalmente incompatible e irreconciliable con la constatación de la USITC de que las importaciones *no* causaron un daño grave en ningún momento del período.[3908]

7.1690 Corea afirma que los Estados Unidos partieron de varios supuestos erróneos: en primer lugar, la interpretación estadounidense presentada al Grupo Especial se basa en el nuevo objetivo de corregir los "deterioros" de los factores de la rama de producción durante un período en el que ésta no sufría un daño grave causado por las importaciones. Sin embargo, la USITC constató concretamente que lo único que había de prevenirse eran los deterioros adicionales.[3909] Según el nuevo análisis de los Estados Unidos, ahora se puede aplicar una medida de salvaguardia para reparar los "efectos negativos".[3910] No obstante, en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que las medidas elegidas deberán ser las "más adecuadas" para "prevenir [...] el daño grave"[3911] -no para reparar cualesquiera "efectos negativos". Sólo cuando la situación general de la rama de producción se convirtió en una amenaza inminente de daño grave pudo ser objeto de medidas el aumento de las importaciones, y la medida recomendada por la USITC hacía frente adecuadamente a la necesidad de prevenir nuevos aumentos y prevenir el daño grave. En segundo lugar, los Estados

[3903] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 259 y 260.

[3904] Informe de la USITC, volumen I, página 384 (Prueba documental CC-6).

[3905] Informe de la USITC, volumen I, página 386 ("La medida correctiva que proponemos para los tubos soldados seguiría permitiendo el mismo volumen de importaciones que hubo en 2000 al bajo tipo del derecho actual") (Prueba documental CC-6).

[3906] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1077.

[3907] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 261-273.

[3908] Informe de la USITC, volumen I, página 159 (Prueba documental CC-6).

[3909] Informe de la USITC, volumen I, página 386 (Prueba documental CC-6).

[3910] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1132.

[3911] "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave [...] los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos." Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Unidos se equivocan al decir que la USITC no constató la existencia de problemas relacionados con la combinación de productos que pusieran en duda la utilización de datos relativos a los valores unitarios medios.[3912] De hecho, las amplias diferencias entre los productos crearon un grave problema por lo que se refiere a la utilización de esos datos. La propia USITC observó: "Nos cuidamos de no atribuir una importancia indebida a la información sobre los valores unitarios medios, ya que influyen en ella cuestiones relacionadas con la combinación de productos."[3913] Corea impugna la afirmación de los Estados Unidos de que pueden basarse en un nuevo análisis de los valores unitarios medios para establecer su medida correctiva, en lugar de utilizar los datos relativos a los precios que realmente empleó la USITC en su análisis del daño. En tercer lugar, lo cual es más fundamental, los Estados Unidos no pueden juntar simplemente datos aislados para llegar a conclusiones que están directamente en contradicción con la determinación subyacente de la existencia de una amenaza de daño. Corea da tres ejemplos a este respecto: i) los Estados Unidos mantienen que la medida de salvaguardia aplicada por el Presidente a los tubos soldados tenía el objetivo de elevar los precios de las importaciones y no de influir en sus volúmenes.[3914] Sin embargo, la USITC no constató que los niveles de precios de los tubos soldados (contrariamente a los de los productos laminados planos) fueran perjudiciales.[3915] El análisis numérico realizado *ex post facto* por los Estados Unidos confirma que la medida correctiva tenía únicamente la finalidad de lograr que aumentaran los precios. Los Estados Unidos han adoptado aparentemente una metodología *ex post facto* para defender sus medidas que consiste en que "una sirve para todo" independientemente de que la constatación sea de la existencia de daño grave o de amenaza de daño. Sin embargo, la USITC se basó concretamente en el aumento de los volúmenes que amenazaba causar daño[3916] y en que esos volúmenes en aumento habían de prevenirse.[3917] Por lo tanto, la medida estadounidense no tiene su punto de referencia en la determinación de la existencia de amenaza de daño. Además, no es la medida que "guarda proporción con los objetivos de prevenir [...] el daño grave"[3918]; ii) pese a la alegación de los Estados Unidos de que no intentaban reducir el volumen de las importaciones, el análisis económico realizado por la USITC que los Estados Unidos citan, considerándolo compatible con su análisis *ex post facto*[3919], demuestra que, si el arancel del 15 por ciento se hubiera aplicado en 2000, habría dado lugar a una reducción de las importaciones que habría oscilado entre el 34 y el 21,8 por ciento. Además, los Estados Unidos confirman que el análisis económico del arancel del 15 por ciento realizado por la USITC demuestra que, sobre la base de las importaciones correspondientes al año 2000, si el arancel se hubiera aplicado en ese año, las importaciones habrían registrado una reducción que habría

[3912] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1133.

[3913] Informe de la USITC, volumen I, página 163, n. 1006 (Prueba documental CC-6).

[3914] Respuestas escritas de los Estados Unidos a preguntas formuladas por las demás Partes, párrafos 59 y 60.

[3915] Informe de la USITC, volumen I, página 164 (Prueba documental CC-6).

[3916] Informe de la USITC, volumen I, página 164 (Prueba documental CC-6).

[3917] Informe de la USITC, volumen I, página 386; los precios tenían que "estabilizarse" mediante el arancel sólo si superaban los actuales niveles de las importaciones, página 386 (Prueba documental CC-6).

[3918] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[3919] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1137, n. 1409 (donde se cita el Memorando de la USITC EC-046, página TUBULAR-21).

oscilado entre el 34 y el 21,8 por ciento.[3920] Sin embargo, los Estados Unidos no intentan conciliar este resultado con la declaración que formularon en relación con la pregunta anterior de que no intentaban obtener reducciones de los volúmenes.[3921] Tampoco es evidente cualquier posible conciliación.[3922] En su análisis de los tubos soldados, los Estados Unidos afirman que basaron los ingresos tomados como objetivo de la rama de producción en los niveles de los márgenes de ingresos de explotación en 2000. Sin embargo, en 2000 los niveles de los beneficios de explotación en el caso de los tubos soldados fueron del 4,3 por ciento, y los Estados Unidos utilizan un margen de ingresos de explotación de base tomado como objetivo del 5,7 por ciento en su hoja de trabajo. Los Estados Unidos nunca explicaron esta discrepancia (a continuación, incorporaron un aumento adicional de los márgenes de beneficios, que se abstuvieron totalmente de explicar, para obtener como objetivo un margen de ingresos de explotación del 7,6 por ciento, superior al 4,3 por ciento correspondiente a 2000, que la USITC consideró no perjudicial); y iii) los Estados Unidos intentan justificar el razonamiento *ex post facto* que hicieron en el análisis COMPAS aduciendo que alcanzaron los ingresos reduciendo las importaciones a los niveles de 1997.[3923] Pero tales reducciones de las importaciones no pueden justificarse. De hecho, la USITC reconoció que en los años 1996-1998, la situación había sido "satisfactoria".[3924] Incluso 1999 fue un año de "resultados mezclados" -la rentabilidad permaneció estable.[3925] En realidad, la USITC señaló expresamente que sólo en 2000 y 2001 "se estaba aproximando [la rama de producción] a una situación de daño grave".[3926] Esta determinación no proporciona absolutamente ninguna base para intentar establecer una medida correctiva que sitúe las importaciones en los niveles de 1997. Los propios Estados Unidos reconocen que una medida basada en alcanzar los niveles de importaciones correspondientes a 1997 tiene un alcance mayor de lo necesario para prevenir la amenaza de daño grave.

7.1691 Los Estados Unidos señalan que los argumentos resumidos en los párrafos 7.1695 y 7.1696 se aplican igualmente a los argumentos coreanos reflejados en el párrafo 7.1690.

5. Elección de un período de base de un año

7.1692 Corea, el Japón y Noruega aducen que el año elegido debe evaluarse desde el punto de vista de su carácter representativo en todos los aspectos, incluidos la oferta, la demanda y otros factores del daño.[3927] Por lo tanto, los Estados Unidos tendrían que establecer primero el carácter representativo

[3920] Corea agradece a los Estados Unidos que hayan señalado que las cifras citadas por Corea correspondían a un arancel del 10 por ciento. Con un arancel del 15 por ciento, la reducción es aún mayor.

[3921] En cambio, los Estados Unidos señalan el punto evidente de que los análisis económicos se basan siempre en resultados pasados.

[3922] La USITC no hizo proyecciones de los aumentos de la demanda o de las subidas de los precios, que podrían indicar un cambio de las condiciones del mercado que moderaría los efectos del arancel del 15 por ciento.

[3923] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1138, "Simplified Economic Model" (modelo económico simplificado) "COMPAS Results for Certain Welded Pipe" (resultados del modelo COMPAS en el caso de ciertos tubos soldados) (EE.UU. - Prueba documental 57).

[3924] Informe de la USITC, volumen I, página 159 (Prueba documental CC-6).

[3925] Informe de la USITC, volumen I, página 160 (Prueba documental CC-6).

[3926] Informe de la USITC, volumen I, página 162 (Prueba documental CC-6).

[3927] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 138 y 139.

respecto de todas estas cuestiones a fin de demostrar que el período es representativo. Los reclamantes sostienen que los Estados Unidos han demostrado que no hay ningún año del período examinado que no esté afectado por otros factores de daño en el caso de los productos laminados planos y los demás tubos soldados.[3928] Las Comunidades Europeas, Corea y Noruega añaden que, por lo general, no basta basar el margen de ingresos de referencia en cifras correspondientes a un solo año.[3929, 3930]

7.1693 Corea agrega que, en el caso de los productos laminados planos, se utilizó 1997 como año de referencia anterior al daño causado por las importaciones para el período 1998-2000 y 1996 para 2001. Sin embargo, los Estados Unidos no se aseguraron de que no hubiera "otros factores" que distinguieran también ambos períodos, como el hecho de que las miniacerías introdujeron un importante aumento de la capacidad de 1996 a 2000[3931], lo cual elevó la presión que los precios ejercían sobre el mercado.[3932] Corea aduce que los Estados Unidos sugieren en forma simplista que pueden utilizar 1996 como punto de referencia para 2001 en el caso de los productos laminados planos porque 1996 fue también un año de depresión de la demanda, por lo que se aisló este otro factor de daño.[3933] Además, la elección de 1996 y 1997 por los Estados Unidos para su análisis, como años anteriores al daño, no tuvo en cuenta el efecto de los costos heredados, que, según constató la USITC, representaron un problema para la rama de producción durante todo el período de investigación.[3934] En el caso de los tubos soldados, ni siquiera está claro donde obtuvieron los Estados Unidos su punto de referencia tomado como objetivo[3935], por lo que es imposible formular

[3928] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3929] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, Corea y Noruega a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3930] Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3931] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 169.

[3932] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 173-175. Corea señala que la utilización del punto de referencia de 1996 como sustituto de la situación de inexistencia de daño de la rama de producción en 2001 no se refiere únicamente a las *importaciones*. De hecho, 1996 fue un año en el que la competencia de las miniacerías fue también considerablemente menor que en cualquier otro momento del período.

[3933] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

[3934] Informe de la USITC, volumen I, página 64 (Prueba documental CC-6).

[3935] Según Corea, los Estados Unidos no declaran en su Primera comunicación escrita qué año eligieron como año de referencia para los demás tubos soldados. No obstante, en EE.UU. - Prueba documental 56, las hojas de trabajos relativas a las medidas de salvaguardia estadounidenses indican en la fase 2 que ese país seleccionó para la rama de producción de los demás tubos soldados en 2001 un margen de explotación *de base* tomado como objetivo del 5,7 por ciento (sin embargo, en sus cálculos adicionales, los Estados Unidos manipularon esta cifra para obtener un margen de explotación tomado como objetivo del 7,6 por ciento). El margen de explotación de base tomado como objetivo del 5,7 por ciento no corresponde a *ningún* margen de explotación de la rama de producción de los demás tubos soldados en ningún año del período de investigación. La rama de producción de tubos soldados obtuvo un margen de explotación satisfactorio del 4,3 por ciento en 2000, año en el que la USITC no consideró que dicha rama de producción sufriera un daño (informe de la USITC, volumen I, página 386 (Prueba documental CC-6)) por lo que no está claro por qué los Estados Unidos no eligieron un margen de explotación de base del 4,3 por ciento y el año 2000 como año de referencia.

observaciones sobre la validez de ese punto de referencia, salvo por el hecho de que en el expediente no hay ninguna base para el porcentaje utilizado. Corea señala que la rama de producción de los demás tubos soldados tenía un exceso de capacidad desde el comienzo mismo del período, por lo no hubo ningún año en el que no ejerciera una influencia este otro factor de daño. Además, a partir de 1999, los resultados de la rama de producción estadounidense fueron afectados por determinados crecimientos de los costos de un productor estadounidense.[3936] Corea señala también que la USITC constató que sólo existía una amenaza de daño grave porque llegó a la conclusión que, desde mediados de 2001, el aumento de las importaciones no fue causa de un daño grave sufrido por la rama de producción de los Estados Unidos. Si ésta sufría algún daño, éste podía muy bien haber sido asimismo resultado de otros factores, no de las importaciones (la USITC sólo llegó a la conclusión de que las importaciones desempeñaban un "papel fundamental" en las tendencias negativas).[3937] La única constatación que formuló la USITC fue que la rama de producción no sufría un daño grave causado por las importaciones en el primer semestre de 2001. Sin embargo, es evidente que la medida adoptada por los Estados Unidos limitó las importaciones a niveles inferiores a los correspondientes a 2000 y 2001 a fin de mejorar los resultados de explotación en comparación con un punto de referencia "anterior". Por lo tanto, la medida correctiva debía haber quedado limitada a la requerida por la amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones, y no puede justificarse la utilización de un punto de referencia anterior a 2001.[3938]

7.1694 El Brasil cree que hay dos cuestiones relacionadas con la elección de una base de un año. En primer lugar ¿es el período elegido representativo desde el punto de vista de las operaciones de la rama de producción nacional antes del daño grave causado por las importaciones? En segundo lugar ¿se han reajustado los márgenes de ingresos para reflejar los efectos de factores distintos de las importaciones en el margen del período representativo? El período representativo puede ser de un año o de varios. No obstante, el Brasil sugiere que el año en que los resultados de la rama de producción alcanzaron un máximo no es un año representativo y, por lo tanto, que 1997 no es representativo.[3939]

7.1695 Los Estados Unidos responden que el análisis basado en los precios utilizó el año que mejor reflejaba los efectos perjudiciales de factores distintos de las importaciones, reduciendo al mínimo al mismo tiempo los efectos perjudiciales del aumento de éstas. Los datos correspondientes a otros años habrían sido necesariamente una elección menos apropiada y habrían reducido la fiabilidad del análisis. Los Estados Unidos han descrito la base de la elección del año de comparación para cada producto.[3940] Además, en el caso de muchos productos, la USITC constató que las importaciones habían tenido efectos perjudiciales durante gran parte del período de investigación. Por ejemplo, en el caso de CPLPAC, la USITC constató que las importaciones habían tenido efectos perjudiciales en 1998, 1999 y 2000 pero no identificó efectos perjudiciales en 1996 y 1997. Así pues, para los fines de confirmar la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 de las medidas de salvaguardia

[3936] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 161; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 189.

[3937] Informe de la USITC, volumen I, página 164 (Prueba documental CC-6).

[3938] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3939] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3940] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 1089, 1096, 1106, 1115, 1124, 1136, 1144, 1156 y 1166.

impuestas por el Presidente, sólo fue posible llegar a la conclusión de que los datos reflejaban efectos perjudiciales mínimos o nulos en 1996 y 1997, lo cual hizo que esos años fueran apropiados para obtener el margen de beneficios tomado como objetivo. El número limitado de años que podían proporcionar un punto de referencia razonable significaba que sólo uno sería aceptable. En muchos casos, los períodos disponibles no reflejaban plenamente los niveles de rentabilidad que la rama de producción pertinente habría alcanzado de no existir los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Por ejemplo, en el análisis basado en los precios se utilizó 1997 como año objetivo para CPLPAC, aunque los niveles de beneficios correspondientes a ese año no reflejaban el gran crecimiento de la demanda ocurrido de 1998 a 2000, que debería haber tenido como resultado beneficios más elevados, en lugar de los beneficios más bajos y las pérdidas que realmente se registraron. Así pues, en el caso de CPLPAC, los márgenes de beneficios correspondientes a 1997 proporcionan una estimación moderada de los beneficios que debía haber obtenido la rama de producción nacional en el período 1998-2000.[3941]

7.1696 Además, los Estados Unidos recuerdan que Corea los criticó porque "la elección de 1996 y 1997 [...] como años anteriores al daño no tuvo en cuenta el efecto de los costos heredados".[3942] Sin embargo, la rama de producción nacional hubo de soportar costos heredados durante todo el período investigado. Corea aduce también que no se controló el crecimiento de la capacidad de las miniacerías durante el período[3943], pero, como ya han observado los Estados Unidos, el mayor aumento de la capacidad de las miniacerías tuvo lugar en 1997, año elegido como punto de referencia para el análisis de los productos laminados planos. En segundo lugar, el Brasil aduce que 1997 fue un año en el que los resultados de la rama de producción alcanzaron el máximo del período y que, por lo tanto, no puede ser representativo.[3944] Esta afirmación ignora el hecho de que los años 1998 a 2000 fueron años en los que la demanda de productos laminados planos fue incluso superior a la de 1997.[3945] Por consiguiente, la elección de 1997 como punto de referencia representaba una opción moderada. Ese año sólo registró el máximo del período de investigación desde el punto de vista de los resultados de la rama de producción porque el aumento de las importaciones tuvo efectos negativos en los precios nacionales en años posteriores.

6. La utilización de los valores unitarios medios

7.1697 En cuanto a la utilización de los valores unitarios medios, el Brasil, Corea, el Japón y Noruega aducen que la propia USITC ha admitido que cuestiones relacionadas con la variación de las combinaciones de productos pueden influir en la fiabilidad de esos valores a efectos del análisis.[3946]

[3941] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3942] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3943] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3944] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 54 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3945] "Según cualquier tipo de medición, el período de investigación registró un crecimiento importante de la demanda estadounidense de ciertos productos laminados planos de acero al carbono", informe de la USITC, *Steel*, Inv. Nº TA-201-73, publicación de la USITC Nº 3479, página 56, diciembre de 2001.

[3946] Opiniones de la Comisión - informe de la USITC, volumen I, página 61, n. 279.

Los valores unitarios medios tienen también una falta de fiabilidad intrínseca porque disimulan la dinámica de las distintas fuentes al integrarlas en un solo promedio. Por ejemplo, los valores unitarios medios son totalmente inútiles para determinar quién ejerce una presión descendente sobre los precios y quién es el líder de los precios en el mercado. Sería más pertinente para el análisis comparar el comportamiento en materia de precios de las acerías nacionales que ganan cuota de mercado con el de las acerías nacionales que la pierden. Esto permitiría a la USITC determinar cuál de las acerías nacionales actúa como líder en materia de precios. A continuación, podrían compararse a lo largo del tiempo los precios de esos líderes de las acerías nacionales en materia de precios con los de las fuentes extranjeras y se podría ver si el líder nacional en materia de precios gana o pierde cuota de mercado frente a esas fuentes extranjeras. En el presente asunto, serían pertinentes los precios de productos determinados y no los valores unitarios medios, ya que éstos no explican cómo varían los precios de los productos cuyas especificaciones son idénticas o incluso similares según la acería nacional o la fuente extranjera de que proceden. No obstante, los promedios de los precios de productos determinados son también de una utilidad limitada para determinar el liderazgo en materia de precios porque un promedio no permite distinguir entre las acerías que aplican políticas de precios enérgicas y las que no lo hacen. La cuestión es que una simple comparación entre los valores unitarios medios no permite que las autoridades sepan quién hace descender los precios en el mercado. La utilización de los valores unitarios medios como prueba del comportamiento en materia de precios en el mercado es aún más difícil debido a la agrupación de múltiples productos en una sola categoría de CPLPAC. La comparación de los valores unitarios medios de CPLPAC carece de sentido, ya que las proporciones de desbastes, productos laminados en caliente, productos laminados en frío, chapas y productos de acero revestido que entran en el cálculo del valor unitario medio de las importaciones no guardan absolutamente ninguna relación con las proporciones que entran en el cálculo del valor unitario medio de los productos nacionales. En el caso de las importaciones, la mayor parte de las ventas corresponden a desbastes y productos laminados en caliente de menor valor añadido, mientras que en el mercado interno, sólo se vende el 0,9 por ciento de los desbastes producidos y aproximadamente la tercera parte de los productos laminados en caliente fabricados (lo cual quiere decir que la mayor parte de las ventas de productos nacionales corresponden a productos laminados en frío y productos resistentes a la corrosión de mayor valor añadido).[3947]

7.1698 Corea agrega que los Estados Unidos declaran ahora por primera vez que los datos sobre la venta a precio inferior son confidenciales y que no pudieron utilizarlos por ese motivo. No se mencionan productos concretos. No obstante, los datos sobre los precios de las importaciones de productos laminados planos no procedentes del TLCAN están disponibles en su mayor parte y no son confidenciales. Los Estados Unidos utilizaron los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN para su análisis numérico[3948], lo cual quiere decir que podrían haber utilizado los datos reales sobre los precios en el caso de esos productos. Por último, Corea aduce que los Estados Unidos no pueden utilizar simplemente lo que está "disponible" si no es fiable. Además, en el análisis numérico se calculó el promedio de *todos* los valores unitarios medios de los productos laminados planos, creando así deformaciones adicionales.[3949]

[3947] Respuesta escrita de los reclamantes a la pregunta 53 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3948] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 130.

[3949] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 50 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1699 A juicio de Noruega, lo importante no es si se utilizan las ventas reales en un año de base determinado o los "valores unitarios medios" sino los factores que se incluyen para obtener los valores unitarios medios, la elección del año de base y, lo cual no es menos importante, qué es lo que no se tiene en cuenta mediante la introducción de un reajuste en las comparaciones (no atribución). En el caso de CPLPAC, las comparaciones entre los valores unitarios medios no implicaron reajustes para tener en cuenta los costos heredados, las decisiones administrativas o los aumentos de la capacidad.[3950] Las comparaciones y las compensaciones del daño tampoco tuvieron en cuenta la unión de los compradores[3951], el descenso de la demanda[3952], las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios[3953] ni la competencia de las miniacerías.[3954] Además, no se explicó adecuadamente por qué se utilizó 1996 como año de base por lo que se refiere a los beneficios[3955] en lugar de un promedio de los años anteriores al aumento ocurrido en 1998 -o el año anterior (1997).[3956]

7.1700 Los Estados Unidos aducen que la utilización de los valores unitarios es apropiada cuando las combinaciones de productos que abarcan los productos nacionales y las importaciones son comparables, como ocurría en el caso de la mayor parte de los productos examinados por la USITC.[3957] Si las combinaciones de productos no son comparables, la preponderancia de artículos baratos en un grupo puede dar la impresión de que ese grupo se vende a un precio más bajo que otro grupo en el que hay una preponderancia de artículos de precio elevado, incluso si los distintos artículos comparables tienen precios idénticos. Cuando no hay problemas relacionados con las combinaciones de productos, los valores unitarios son útiles porque reflejan la totalidad de los productos importados y los productos nacionales. Sin embargo, en ciertas situaciones, las diferencias entre las combinaciones de productos importadas y nacionales pueden limitar la utilidad de los valores unitarios. En esos casos, cuando pueden hacerlo, los Estados Unidos se basan en otras posibles fuentes de datos, como los datos sobre los precios de artículos determinados.[3958]

7. Reajustes para tener en cuenta las importaciones procedentes del TLCAN

7.1701 Los Estados Unidos explican que no fue necesario realizar un reajuste para tener en cuenta las importaciones procedentes del TLCAN al elaborar el modelo, que excluía a los países partes en el TLCAN y a los países en desarrollo Miembros de la OMC que representaban menos del 3 por ciento

[3950] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1085 y 1093.

[3951] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1085.

[3952] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1086.

[3953] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1092.

[3954] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1093.

[3955] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

[3956] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 53 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3957] En el examen del análisis numérico que figura en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos se indican las razones de ese país para considerar que los valores unitarios medios son preferibles en lo que respecta a determinados productos.

[3958] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 53 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

de las importaciones totales. Así pues, en los dos escenarios utilizados en el modelo -uno que mantenía las importaciones abarcadas de 2000 en los niveles anteriores al aumento y otro que sometía las importaciones abarcadas de 2000 a las medidas de salvaguardia- los resultados reflejan las variaciones de las importaciones abarcadas.[3959] En el modelo de los efectos de las medidas de salvaguardia, se incluyeron las importaciones procedentes de los países del TLCAN y se excluyeron las procedentes de países en desarrollo, no sujetas a las medidas de salvaguardia. El modelo del aumento de las importaciones sólo se basa en el aumento procedente de las fuentes abarcadas. Como las fuentes excluidas reciben el mismo tratamiento en cada escenario, no deberían influir a la comparación de los efectos en los precios, los volúmenes y los ingresos del aumento de las importaciones, por una parte, y las medidas de salvaguardia, por la otra.[3960] Además, en el caso de la mayor parte de los productos, los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a los productos nacionales y a las importaciones procedentes del TLCAN experimentaron cambios de cuantía similar. Los Estados Unidos llegan también a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en los análisis basados en los precios o en los volúmenes. En el caso de ocho productos, el análisis se basó en datos que reflejaban los precios, ya fueran los valores unitarios o datos sobre los precios de artículos determinados. Por las razones anteriormente explicadas, los análisis relativos a los productos de acero fundidos con estaño y al alambre de acero inoxidable se basaron en los efectos de las importaciones en la cuota de mercado.[3961] En el caso de los dos productos cuyo análisis se basó en los volúmenes, los Estados Unidos parten de si la medida restablecería la cuota de mercado que correspondía a las importaciones no procedentes del TLCAN antes del aumento de las importaciones. Los insumos utilizados en el análisis fueron la cuota de mercado de las importaciones no procedentes del TLCAN, el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN y el consumo interno aparente de los Estados Unidos antes del aumento de las importaciones y durante éste.[3962] Este

[3959] Según los Estados Unidos, los resultados de estos modelos figuran en los cuadros relativos a los resultados del modelo COMPAS en EE.UU. - Prueba documental 57. La línea denominada "otras incluidas" refleja las modificaciones de estas importaciones abarcadas.

[3960] Los Estados Unidos señalan que, aunque las importaciones procedentes del TLCAN se mantuvieron constantes como insumo, resulta del modelo la estimación de que, si las importaciones no hubieran alcanzado niveles aumentados en 2000 (o si las medidas de salvaguardia hubieran estado en vigor durante ese año), el precio y el volumen de las importaciones procedentes del TLCAN habrían sido mayores. Los cambios se sitúan aproximadamente al mismo nivel que los experimentados por los productos nacionales, lo cual refleja el hecho de que la exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN no debilita los efectos correctivos de las medidas de salvaguardia.

[3961] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1173, 1183, 1197, 1200 y 1201. Los Estados Unidos señalan además que el Presidente Koplan constató en el caso del alambre de acero inoxidable que "[e]l aumento de las importaciones y la reducción de la proporción del mercado interno abastecido por los productores nacionales en un momento en que *disminuía* el consumo interno indica que las importaciones son una causa importante de la amenaza de daño grave", informe de la USITC, página 259. La Sra. Bragg constató en el caso del alambre de acero inoxidable y las cuerdas de alambre que "tanto las ventas como la cuota de mercado de los productores nacionales descendieron bruscamente en el período intermedio de 2001" y constató también una evolución desfavorable de las existencias, la producción, los beneficios, los salarios, la productividad y el empleo, lo cual demostraba la existencia de una amenaza de daño grave. La Sra. Bragg no examinó los precios, informe de la USITC, páginas 288 y 289.

[3962] Los Estados Unidos señalan a este respecto que el restablecimiento de la cuota de mercado anterior al aumento es el origen de la reducción del 23 por ciento de las importaciones que calcularon en el caso del acero fundido con estaño y que Noruega criticó en la reunión del Grupo Especial. Segunda declaración oral pronunciada por Noruega (párrafo 1 del artículo 5), párrafo 34. Los Estados Unidos calcularon para 1999, 2000 y el primer semestre de 2001 cuál habría sido el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN si éstas hubieran conservado la cuota de mercado del 10,5 por ciento que les había correspondido en 1998. A

análisis se centró en el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN y no intentó garantizar a los productores nacionales una cuota de mercado o un volumen determinado en comparación con los correspondientes a los productos procedentes del TLCAN excluidos. Por lo tanto, según los Estados Unidos, no existía el riesgo de que los efectos perjudiciales en el volumen (o cualesquiera otros efectos perjudiciales) de las importaciones procedentes del TLCAN se atribuyeran a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, no fue necesario introducir ningún reajuste.[3963]

7.1702 En el caso de los ocho productos objeto de análisis basados en los precios, los Estados Unidos llegaron también a la conclusión de que no era necesario ningún reajuste. Estas conclusiones se basan en las constataciones de la USITC sobre cada producto. Respecto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá habían disminuido a lo largo del período de investigación, tanto en términos absolutos como relativos, y no representaban una contribución importante al daño grave. En las comparaciones entre artículos determinados, se apreció una combinación de ventas a precio inferior de los productos mexicanos.[3964] Además, la USITC constató en la segunda respuesta complementaria que la exclusión de los productos canadienses y mexicanos "no modifica apreciablemente las tendencias de los precios" y que las importaciones no procedentes del TLCAN "tenían por lo general precios inferiores a los de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fabricados en el país" y "dieron lugar al descenso de los precios nacionales".[3965] Así pues, a efectos de evaluar la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos declaran que consideraron que las importaciones procedentes del TLCAN se comercializaban esencialmente en las mismas condiciones que los productos nacionales y, en consecuencia, no tenían efectos en los precios nacionales que requirieran la introducción de un reajuste en su análisis basado en los precios. En cuanto a las barras laminadas en caliente, la USITC constató que las importaciones canadienses contribuían de manera importante al daño grave debido al "mero volumen del aumento canadiense", sin mencionar ningún efecto en los precios. La USITC constató que la contribución de México al daño grave no era importante porque las importaciones de ese país disminuyeron incluso a lo largo del período de investigación.[3966] Además, la USITC constató que los valores unitarios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían descendido en mayor medida que los correspondientes a las importaciones procedentes del TLCAN y que los precios de los artículos determinados que componían las importaciones no procedentes del TLCAN eran inferiores a los de

---

continuación, los Estados Unidos calcularon la diferencia entre esa cifra y las importaciones reales, así como el promedio de reducción a lo largo de tres años. Según los Estados Unidos, este cálculo, contenido en EE.UU. - Prueba documental 56, indica que el volumen de las importaciones habría sido un 23,13 por ciento menor si no hubiera aumentado la cuota de mercado de dichas importaciones.

[3963] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 53 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3964] Informe de la USITC, páginas 66 y 67.

[3965] Segundo Informe Complementario, página 5. Según los Estados Unidos, las importaciones procedentes del TLCAN se vendían a precios inferiores a los de los artículos nacionales comparables sólo en el 19 por ciento de las comparaciones efectuadas por la USITC mientras que las importaciones no procedentes del TLCAN se vendían a precios mas bajos que los artículos nacionales comparables en el 58 por ciento de las comparaciones. Informe de la USITC, página FLAT-74, cuadro FLAT-77. Los Estados Unidos aducen que esto constituye una acentuada diferencia en el nivel de la venta a precio inferior.

[3966] Informe de la USITC, páginas 100 a 102.

las importaciones comparables procedentes del TLCAN.[3967] Así pues, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que fueran cuales fueren los efectos en los volúmenes de las importaciones procedentes del TLCAN, esas importaciones no tenían efectos en los precios de la rama de producción nacional que requirieran la introducción de un reajuste en el análisis basado en los precios.

7.1703 Por lo que se refiere a las barras acabadas en frío, la USITC constató que la contribución de las importaciones canadienses al daño grave era importante, debido a la "elevada cuota de mercado en 2000" y al "gran porcentaje de las importaciones totales de barras acabadas en frío" que correspondían al Canadá. No obstante, la USITC no indicó que esas importaciones afectaran a los precios nacionales. La USITC constató que la parte de las importaciones correspondiente a México era "muy reducida y estaba disminuyendo" y no contribuía al daño grave.[3968] Así pues, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en su análisis basado en los precios. En cuanto a las barras de refuerzo, todas las partes en el procedimiento estuvieron de acuerdo en que la USITC debía formular una constatación negativa de la existencia de daño causado por las importaciones canadienses y mexicanas.[3969] La USITC constató que los volúmenes de barras de refuerzo canadienses eran "uniformemente muy reducidos" y que el volumen de barras de refuerzo mexicanas había disminuido un 81 por ciento a lo largo del período de investigación. La USITC señaló también que no se habían efectuado comparaciones de las importaciones canadienses con los productos nacionales o procedentes de otras fuentes de importaciones comparables y que las barras de refuerzo importadas de México se vendían a precios superiores a los de los artículos comparables procedentes de otras fuentes de importaciones.[3970] Así pues, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en el análisis basado en los precios. En lo relativo a los demás tubos soldados, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá y de México, pese a ser considerables, no representaban una contribución importante a la amenaza de daño grave. La mayoría de los miembros de la USITC constataron que las importaciones procedentes del TLCAN disminuían al final mismo del período de investigación, mientras las importaciones procedentes de otras fuentes aumentaban. La mayoría de los miembros de la Comisión observaron también que los tubos corrientes canadienses, un producto de gran volumen, se vendían a precios superiores a los de los tubos comparables procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN. Constataron que, aunque los tubos mexicanos se vendían a precio inferior al de los productos nacionales comparables a principios del período de investigación, no se habían efectuado comparaciones en relación con 2000 y el período intermedio de 2001. Como habían constatado la existencia de una amenaza de daño grave, la mayoría de los miembros de la Comisión se centraron principalmente en las tendencias más recientes de las importaciones.[3971] Por razones análogas, en el análisis basado en los precios se utilizaron datos

[3967] Segundo Informe Complementario, página 6.

[3968] Informe de la USITC, página 108.

[3969] Informe de la USITC, páginas 115 y 116, notas 698 y 701 de pie de página.

[3970] USITC, páginas 115 y 116 y nota 704 de pie de página.

[3971] Informe de la USITC, páginas 168 a 170. La USITC formuló una constatación dividida sobre si las importaciones canadienses eran considerables y contribuían de manera importante al daño grave (la votación sobre la constatación acerca de México se decidió por cuatro votos a favor y dos en contra). Las opiniones de la

correspondientes a la última parte del período de investigación.[3972] A la luz de las constataciones sobre la disminución de los volúmenes de las importaciones, la venta a precio superior de los productos canadienses y el descenso de las ventas de los productos nacionales y mexicanos comparables al final del período de investigación, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en su análisis basado en los precios.

7.1704 Por lo que se refiere a los ABJH, la USITC constató que las importaciones procedentes tanto del Canadá como de México eran considerables y que su contribución al daño grave era importante. La USITC constató que el volumen de las importaciones procedentes del Canadá era grande e iba en aumento. Los valores unitarios de los ABJH canadienses eran el doble de los de las demás importaciones o del producto nacional pero la USITC expresó su preocupación ante la posibilidad de que la discrepancia reflejara una combinación de productos distinta. No se disponía de información sobre los precios de artículos determinados que confirmara que los ABJH canadienses se vendían a precios más elevados que los ABJH importados comparables.[3973] A la luz de estas constataciones, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en su análisis basado en los precios para tener en cuenta las importaciones canadienses. La USITC constató también que los ABJH procedentes de México se vendían a precio inferior al de los productos nacionales comparables "por márgenes considerables y que iban en aumento".[3974] El análisis basado en los precios indicó que una medida de hasta el 30 por ciento guardaría proporción con el daño relacionado con el aumento de las importaciones mientras que la medida de salvaguardia adoptada consistió en un arancel del 13 por ciento en el primer año. Las importaciones de ABJH procedentes de México nunca representaron más del 9 por ciento del consumo interno aparente y en 2000 se habían reducido al 5,8 por ciento del consumo interno.[3975] Por consiguiente, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la medida de salvaguardia adoptada por el Presidente con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos consideraron que la introducción de un reajuste para reflejar los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de México no modificaría la conclusión de que el alcance de la medida de salvaguardia aplicada no era mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.1705 En lo relativo a las barras de acero inoxidable, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá contribuían de manera importante al daño grave pero no las importaciones procedentes de México. Aunque las importaciones canadienses aumentaron a un ritmo menor que las demás importaciones procedentes de otras fuentes durante la mayor parte del período, su ritmo de crecimiento fue más elevado durante el primer semestre de 2001.[3976] Aunque las importaciones procedentes del Canadá se vendían a precios más bajos que las barras de acero inoxidable nacionales

---

Vicepresidenta Okun y el miembro de la Comisión Hillman, que se examinan aquí, representan dos de los tres votos favorables a la exclusión de las importaciones canadienses.

[3972] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1133-1137.

[3973] Informe de la USITC, página 179.

[3974] Informe de la USITC, página 180.

[3975] Informe de la USITC, página TUBULAR-C-6.

[3976] Informe de la USITC, página 213.

comparables en siete de las diez comparaciones realizadas, sus precios eran más elevados que los de las importaciones comparables no procedentes de TLCAN.[3977] De hecho, el precio de venta de las importaciones no procedentes del TLCAN fue inferior al de los productos nacionales comparables en 40 de las 43 comparaciones realizadas.[3978] Las importaciones procedentes de México disminuyeron a lo largo del período de investigación y representaron "un porcentaje sumamente reducido de las importaciones totales". No se hicieron comparaciones de precios en el caso de las importaciones mexicanas.[3979] La USITC constató también que correspondía a las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN toda la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional durante el período 1996-2000.[3980] A la luz del gran número de casos de venta a precio inferior de las importaciones no procedentes del TLCAN y del hecho de que los precios de esas importaciones eran más bajos que los de las importaciones comparables procedentes del TLCAN, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en el análisis basado en los precios. Por último, en el caso de las varillas de acero inoxidable, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá y de México no representaban un contribución importante al daño grave. Esas importaciones disminuyeron a lo largo del período de investigación, mientras que "México exportó un volumen sumamente reducido de varillas de acero inoxidable a los Estados Unidos en 1999 y no exportó en absoluto varillas de acero inoxidable a los Estados Unidos en 1998, 2000 y el período intermedio de 2001".[3981] A la luz de estas constataciones, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que no era necesario introducir un reajuste en su análisis basado en los precios.[3982]

7.1706 Corea aduce que el daño causado por las importaciones procedentes del TLCAN no se aisló como lo exigen el párrafo 2 b) del artículo 4 y también el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y que la selección de un año de referencia no corrigió en modo alguno esta deficiencia. Los Estados Unidos simplemente se centraron en las importaciones no procedentes del TLCAN sin tener en cuenta los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes del TLCAN.[3983] Además, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta hasta qué punto era probable que aumentaran esas importaciones procedentes del TLCAN si se controlaban todas las demás fuentes ni si esas importaciones influirían en los efectos correctivos de la medida o los diluirían.[3984]

[3977] Informe de la USITC, página 214; Segundo Informe Complementario, página 9.

[3978] Informe de la USITC, página STAINLESS-86, cuadro STAINLESS-99.

[3979] Informe de la USITC, página 214 y nota 1361 de pie de página.

[3980] Segundo Informe Complementario, página 9.

[3981] Informe de la USITC, páginas 222 y 223.

[3982] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 52 formulada por el Grupo Especial, en la segunda reunión sustantiva.

[3983] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 213-216 y 235.

[3984] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 52 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

8. Reducción del nivel de las medidas a lo largo de un período de tres años

7.1707 Los Estados Unidos señalan que decidieron reducir las medidas de salvaguardia a lo largo del tiempo porque en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y en la legislación estadounidense) se dispone la liberalización progresiva de todas las medidas de salvaguardia cuya duración sea superior a un año. Al adoptar una decisión sobre el calendario de esa liberalización progresiva, los Estados Unidos no consideraron la posibilidad de elaborar un modelo de los resultados. Como el modelo se basa en datos limitados pertenecientes a un período histórico, con el paso del tiempo sus resultados reflejarían en menor medida los efectos en los precios, los volúmenes y los ingresos del aumento de las importaciones y de la propia medida. Además, la aplicación misma de las medidas de salvaguardia modificaría el efecto de las importaciones en el futuro, redoblando las dificultades que presentaría la estimación de los efectos de una liberalización en varias fases de la medida.[3985]

7.1708 De acuerdo con las constataciones del Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, los Estados Unidos recuerdan que no intentaron predecir la evolución futura. En cambio, eligieron un nivel y prepararon un calendario de la liberalización progresiva de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero que proporcionaría a las ramas de producción pertinentes recursos suficientes para efectuar un reajuste, reduciendo al mismo tiempo el nivel de cada medida lo suficiente para que la transición a la eliminación de ésta después del tercer año no fuera demasiado brusca. Los Estados Unidos impusieron las medidas de salvaguardia por un período que requeriría un examen de mitad de período, en el que podrían evaluarse la situación de la rama de producción nacional y el papel de las importaciones con objeto de decidir si éstas requerían algún tipo de medida.[3986]

7.1709 Corea señala que esta cuestión no se examinó en el análisis económico ni en el numérico. Además, tampoco se examinó ni se tuvo en cuenta la base pertinente de esa liberalización que, según lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7, debe "facilitar el reajuste" (la expresión "facilitar el reajuste" figura también en el párrafo 1 del artículo 5), en ninguno de los documentos que constituyen el expediente de este procedimiento. Según el calendario de liberalización del Presidente, en el caso de los productos laminados planos, por ejemplo, el arancel disminuye del 30 por ciento al 24 por ciento y al 18 por ciento, mientras que la reducción recomendada por la USITC fue del 20 por ciento al 17 por ciento y al 14 por ciento. En el caso de los "demás tubos soldados", la medida adoptada por el Presidente disminuye de un arancel del 15 por ciento a un arancel del 12 por ciento y finalmente a un arancel del 9 por ciento, mientras que evidentemente la USITC recomendó un contingente arancelario. En los memorandos sobre las medidas correctivas preparados por la USITC, no se elaboró ningún modelo de la liberalización. Los distintos escenarios toman en consideración niveles más bajos de las medidas (por ejemplo, aranceles del 5 por ciento y del 10 por ciento) pero en ningún caso utilizan exactamente los niveles propuestos por la mayoría de los miembros de la USITC. Tampoco es evidente cómo estableció el Presidente el calendario de la liberalización y, por lo tanto, limitó la medida al alcance admisible, según se requiere en el párrafo 1 del artículo 5.[3987]

[3985] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 55 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3986] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 55 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3987] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

9. Diferencia entre los modelos económicos que deben utilizarse para la no atribución (párrafo 2 b) del artículo 4) y para la evaluación de la medida que ha de aplicarse (párrafo 1 del artículo 5)

7.1710 Corea[3988] y el Brasil[3989] aducen que existe por lo menos una diferencia importante entre los modelos que deben elaborarse para los fines del párrafo 2 b) del artículo 4 y para los fines del párrafo 1 del artículo 5. De conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4, el modelo se refiere a acontecimientos pasados y a los factores que influyeron en esos acontecimientos. Por consiguiente, el resultado está determinado y lo que se intenta descubrir mediante el modelo es la importancia relativa de los diversos factores que dieron lugar a ese resultado. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, se intenta predecir o conocer un resultado futuro sobre la base de acontecimientos pasados y de la influencia de diversos factores en esos acontecimientos. Esto quiere decir que hay que formular determinadas hipótesis, por ejemplo, sobre la oferta de las acerías nacionales y la demanda. Si esas hipótesis resultan correctas, es probable que el modelo proporcione el resultado deseado. Sin embargo, si las hipótesis son incorrectas (por ejemplo, si la demanda es mayor de lo supuesto), es probable que el modelo no proporcione el resultado deseado. Así pues, es importante que las hipótesis en que se base el modelo sean razonables. Por ejemplo, un modelo que no tenga en cuenta la existencia de órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios ni sus efectos en los precios y los volúmenes según la experiencia histórica no predecirá con exactitud los efectos de aranceles de diversos niveles en los volúmenes y los precios de las importaciones.

7.1711 Las Comunidades Europeas[3990] sostienen que, aunque los objetivos de un análisis de no atribución realizado de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 y del cálculo del alcance de una medida de salvaguardia a los efectos del párrafo 1 del artículo 5 son distintos, los parámetros y las características básicas de los modelos utilizados pueden ser los mismos. A los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4, los datos relativos a las importaciones y al estado de la rama de producción nacional estarán determinados y el modelo se utilizará para estimar la correlación entre los aumentos de las importaciones y el estado de la rama de producción nacional, comparando esa correlación con la existente con otros factores que tienen efectos en la rama de producción nacional, y, por lo tanto, para determinar la medida en que el daño grave sufrido por la rama de producción nacional es atribuible al aumento de las importaciones. A los efectos del párrafo 1 del artículo 5, podría utilizarse el mismo modelo para determinar los efectos que una medida de salvaguardia propuesta (una variable dada) tendría en los factores económicos que, según se considera, constituyen el daño grave (variables dependientes) y si esos efectos se corresponderían con los atribuidos debidamente al aumento de las importaciones. El modelo no proporcionaría una respuesta completa a la investigación requerida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Según las Comunidades Europeas, un Miembro de la OMC que desee aplicar una medida de salvaguardia tendría que estimar también si una medida de salvaguardia que no vaya más allá de la prevención y reparación del daño grave debidamente atribuido al aumento de las importaciones facilitará de hecho el reajuste y es de hecho necesaria para facilitar el reajuste. Es decir, tendría que estimar si la rama de producción nacional utilizaría el alivio que se le concede para efectuar un reajuste y no es capaz de efectuar un reajuste para hacer frente al aumento de las importaciones sin la ayuda de las medidas de salvaguardia.

[3988] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 44 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3989] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 36 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[3990] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 44 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

10. Conclusiones

7.1712 En nombre de los reclamantes, Noruega llega a la conclusión de que, dados los errores jurídicos cometidos por los Estados Unidos al definir el alcance admisible de la medida, parece muy poco probable que haya algo de cierto en la declaración de la USITC. Esto es también inconcebible, dados los defectos de que adolece su análisis de la relación de causalidad y el hecho de que no realizó adecuadamente un análisis de no atribución. Además, la declaración de la USITC no está respaldada por ningún hecho -lo cual la convierte en una mera afirmación de compatibilidad, que no refuta en modo alguno los argumentos presentados por los reclamantes. Sin embargo, incluso si se supusiera, a efectos de la argumentación, que no existe ninguna de las demás violaciones de los artículos anteriores, las medidas tampoco cumplirían las prescripciones sustantivas del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos alegan a este respecto que pueden refutar la presunción *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 establecida por los reclamantes demostrando que las medidas guardaban proporción con los efectos perjudiciales atribuibles al aumento de las importaciones.[3991] Los Estados Unidos se remiten al informe de la USITC y a la presentación de los "indicadores del daño" y la descripción de la "interacción entre esos factores" que contiene[3992], pero nada de esto representa un análisis suficientemente detallado de los efectos perjudiciales atribuibles a las importaciones. Es evidente que esto no basta para refutar la presunción *prima facie* de violación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 tan claramente establecida por los reclamantes. A este respecto, debe señalarse que el Presidente optó por adoptar medidas no propuestas o evaluadas por la USITC. Por último, incluso si el Grupo Especial aceptara que los Estados Unidos presenten únicamente justificaciones *ex post facto*, tampoco lo han hecho, como demuestra detalladamente Corea en la Prueba documental 14 y otros documentos conexos. El hecho de que los Estados Unidos no hayan explicado ni justificado sus medidas infringe evidentemente lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4 -así como en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3993]

7.1713 Los Estados Unidos afirman para terminar que, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, el alcance de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero no fue mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes ofrecen argumentos basados en interpretaciones erróneas del párrafo 1 del artículo 5, intentan agregar al Acuerdo sobre Salvaguardias prescripciones no basadas en el texto y formulan alegaciones que, si se aceptaran, minarían la finalidad fundamental del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los reclamantes no han conseguido establecer la presunción *prima facie* de que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.[3994]

[3991] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 220; Noruega aduce que, cuando este párrafo se lee junto con la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos parecen estar de acuerdo en que recae sobre ellos la carga de demostrar que sus medidas no van más allá de lo necesario.

[3992] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 221.

[3993] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega, párrafos 31-37.

[3994] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 179.

J. ARTÍCULO 7

7.1714 Noruega alega que, una vez que se ha establecido que las medidas de los Estados Unidos van más allá de la medida necesaria para reparar el daño causado por las importaciones, la consecuencia automática es que existe una violación de la prescripción del párrafo 1 del artículo 7 de que la medida correctiva se aplique únicamente durante el período que sea necesario.[3995]

7.1715 Los Estados Unidos replican que la incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 no se traduce automáticamente en una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 7 porque las dos disposiciones se refieren a aspectos diferentes de las medidas de salvaguardia. En particular, el párrafo 1 del artículo 5 establece que las medidas de salvaguardia sólo se aplicarán en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Como ha explicado el grupo especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos*, para examinar si una medida se aplica en mayor medida que otra, el análisis debe "compara[r] la aplicación de las medidas en su conjunto" y no comparar "la aplicación de las distintas partes constitutivas de las medidas consideradas aisladamente".[3996] Para realizar este análisis, este grupo especial consideró el tipo de medida (un contingente arancelario frente a una restricción cuantitativa), el nivel de la restricción (volumen sometido al tipo de derecho inferior frente al volumen del contingente) y la duración.[3997] Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 1 del artículo 7, por el contrario, se refiere sólo a una de las partes constitutivas de la medida, a saber, la duración, al establecer que las medidas de salvaguardia se aplicarán "únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Cabe constatar que una medida es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 por ser su nivel demasiado elevado, aunque la duración que se haya establecido para ella sea permisible. Según los Estados Unidos, por consiguiente, la incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 no se traduce automáticamente en una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 7. Aunque el Grupo Especial acepte los argumentos de Noruega con respecto al párrafo 1 del artículo 5, éstos no permiten que se dé por satisfecha la carga de la prueba de establecer la incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 7.[3998]

7.1716 Noruega recuerda que el párrafo 1 del artículo 7 es el corolario temporal de la prescripción del párrafo 1 del artículo 5 sobre el nivel de la medida correctiva, y que ambos forman un paquete, como los Estados Unidos parecen admitir.[3999] Noruega sostiene que, por consiguiente, el Grupo Especial debe constatar que el quebrantamiento del párrafo 1 del artículo 5 lleva consigo también el quebrantamiento del párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4000]

[3995] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 370-371.

[3996] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.97.

[3997] *Ibid.*, párrafo 7.96.

[3998] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1212-1214.

[3999] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1212.

[4000] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafos 36-37.

K. PARALELISMO

1. Base y características del requisito de paralelismo

7.1717 El Japón y el Brasil señalan que los párrafos 1 y 2 del artículo 2 establecen los requisitos básicos para la imposición de medidas de salvaguardia. El párrafo 1 exige que se haya determinado: 1) que han aumentado "*las importaciones de ese producto*"; 2) la existencia de daño grave o amenaza del mismo a una rama de producción nacional; y 3) una relación de causalidad entre las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" y el daño grave o la amenaza del mismo a la rama de producción nacional. El párrafo 2 establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al *producto importado* independientemente de la fuente de donde proceda". El Órgano de Apelación ha declarado que los párrafos 1 y 2 del artículo 2, leídos concertadamente, crean un requisito de "paralelismo" que han de cumplir las medidas de salvaguardia.[4001]

7.1718 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia señalan que el Órgano de Apelación ha subrayado varias veces el requisito de que tiene que haber un paralelismo entre el alcance de la investigación en materia de salvaguardias y el alcance de las medidas impuestas como resultado de esa investigación: "las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2".[4002] Sólo se puede justificar una diferencia entre las importaciones que son objeto de la investigación y las importaciones que son objeto de la medida "si las autoridades competentes establecen 'explícitamente' que las importaciones procedentes de las fuentes afectadas por la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias'".[4003, 4004]

7.1719 Los reclamantes recuerdan que el Órgano de Apelación constató en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* que el planteamiento de los Estados Unidos consistente en incluir las importaciones procedentes del TLCAN en el ámbito de la investigación pero excluirlas, bajo ciertas condiciones, del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia viola este principio, salvo que se establezca mediante una explicación razonada y adecuada que las importaciones no procedentes del TLCAN satisfacen por sí mismas las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. En un caso posterior referente también a una medida de salvaguardia de los Estados Unidos sometida al Órgano de Apelación (*Estados Unidos - Tubos*), se había insertado una nota de pie de página en el informe pertinente de la USITC que pretendía dar por sentado que las importaciones no procedentes

---

[4001] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 301-302; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 222. (sin cursivas en el original)

[4002] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96. Este principio había sido ya establecido en el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 111-113, y confirmado más recientemente por el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 188 y 198.

[4003] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

[4004] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 598-599; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 302-305; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 182; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 324-325; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 364-366; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.169 y 4.172.

del TLCAN cumplían por sí solas las condiciones señaladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Órgano de Apelación consideró que el razonamiento de esta nota de pie de página no equivalía a una "explicación razonada y adecuada".[4005]

7.1720 Las Comunidades Europeas señalan que el requisito de paralelismo no es otra cosa que la obligación de llevar a cabo el análisis completo que exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si no se respeta el requisito de paralelismo, se impondrá una medida de salvaguardia a productos respecto de los cuales no se ha constatado que hayan sido importados en mayores cantidades o que causen un daño grave. Los productos incluidos erróneamente pueden ser de tipo distinto del de aquéllos respecto de los cuales se ha constatado que han sido importados en mayores cantidades y causan un daño grave o que proceden de fuentes distintas de las que han sido objeto de las determinaciones.[4006]

7.1721 Los Estados Unidos observan que varios reclamantes, a partir del razonamiento del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, llegan a la conclusión de que las autoridades competentes han de realizar una evaluación del paralelismo con respecto a cada uno de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4 por separado, establecer una relación de causalidad basada en las tendencias de las importaciones y otros indicadores y vigilar la no atribución de daños.[4007] Los Estados Unidos alegan que las únicas prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 son que las autoridades competentes publiquen "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", y publiquen "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". El Acuerdo no obliga a utilizar una estructura o un formato determinados para el informe, ni a realizar un análisis particular. Como ha concluido el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*: "Señalamos también que no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia."[4008, 4009]

2. Alcance del requisito de paralelismo

a) Exclusiones de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio

7.1722 Las Comunidades Europeas alegan que la exclusión por los Estados Unidos de cuatro países del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia (el Canadá, México, Israel y Jordania) infringe el principio de paralelismo.[4010] De forma similar, el Japón y el Brasil alegan que las medidas

[4005] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 600, 602; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 304; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 181; Primera comunicación escrita de China, párrafos 559-562; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 326-327; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 379-380; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.170-4.171; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 223.

[4006] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 601.

[4007] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 305.

[4008] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

[4009] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 748-749.

[4010] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 594-595.

de salvaguardia del presente caso violan el principio de "paralelismo" de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 porque el Presidente excluyó del ámbito de la medida a los países del TLCAN sin una investigación adecuada y razonada de las importaciones no procedentes del TLCAN. El análisis que realizó la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN en su informe del presente caso era demasiado breve e incompleto para cumplir las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El seguimiento dado por la USITC a la petición del USTR de información no mejoró mucho las cosas.[4011] Igualmente, Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos no han respetado el requisito de paralelismo. Los Estados Unidos habían excluido determinadas importaciones que habían sido incluidas en su investigación entre las importaciones que habían aumentado, y que causaban "daño grave", del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, pero no habían establecido "explícitamente" ni habían ofrecido una "explicación razonada y adecuada" que demostrara que las importaciones que no habían sido excluidas del ámbito de la medida cumplían las condiciones necesarias para la aplicación de una salvaguardia. Esta falta de paralelismo se relacionaba, entre otras cosas, con la exclusión de las importaciones procedentes de asociados de los Estados Unidos en zonas de libre comercio.[4012, 4013] Noruega alega que no está prohibida *per se* la exclusión de las importaciones procedentes de asociados en zonas de libre comercio, pero para ello es necesario que se formulen todas las determinaciones requeridas (y que éstas se expliquen de forma razonada y adecuada) tomando como base las importaciones que han sido sometidas a la medida. Una consecuencia de ello es que los análisis del aumento de las importaciones y de la relación de causalidad, para ser correctos, han de realizarse *después* de haberse realizado las exclusiones del ámbito de la investigación.[4014] Noruega alega que los Estados Unidos, al haber incurrido en estos fallos, han violado el principio de paralelismo.[4015]

i) Exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN

7.1723 Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos han hecho en este caso precisamente lo que hicieron en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, es decir, llevaron a cabo su investigación en materia de salvaguardias sobre la base de la cantidad total de importaciones objeto de la misma, pero impusieron la medida únicamente a los productos de los países que no son miembros del TLCAN.[4016] Tanto en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* como en el asunto *Estados Unidos - Tubos* el Órgano de Apelación sostuvo que el hecho de no haberse establecido una

[4011] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 308; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 228.

[4012] Los antecedentes de hecho de estas exclusiones han sido examinados anteriormente en la parte II A, párrafos 2.11-2.12.

[4013] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.174.

[4014] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 182.

[4015] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 396-397; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 187.

[4016] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 186; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

correlación entre las importaciones sometidas a la medida y las importaciones en que se basó la determinación de existencia de daño violaba el requisito de paralelismo.[4017]

7.1724 Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos no han cumplido el requisito fundamental de paralelismo en su investigación sobre las importaciones de acero. En su informe, la USITC formuló la constatación positiva de que las importaciones de CPLPAC procedentes tanto de México como del Canadá constituían una parte sustancial de las importaciones totales y que las importaciones procedentes de México contribuían de forma importante al daño grave supuestamente causado por las importaciones. El importante papel desempeñado por las importaciones procedentes de fuentes del TLCAN en la investigación llevada a cabo por la USITC de las importaciones procedentes de todas las fuentes era bastante explícito.[4018] Nueva Zelandia sostiene que las constataciones del Segundo Informe Complementario son tan equivocadas como las constataciones semejantes de la USITC en el asunto *Estados Unidos - Tubos*. En este caso, los Estados Unidos habían alegado que la USITC, en la nota 168 de su informe, había fundamentado la determinación sobre las importaciones no procedentes del TLCAN. En esa nota de pie de página, la USITC había indicado que habría llegado a la misma conclusión "si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México".[4019] La USITC observaba que las importaciones procedentes de países que eran miembros del TLCAN habían aumentado significativamente a lo largo del período objeto de investigación y que el nivel de las importaciones procedentes de estos países que no eran miembros del TLCAN había sido más alto durante la etapa final del período objeto de investigación que en los primeros años.[4020] También afirmaba que los precios unitarios medios de las importaciones procedentes de países que no eran miembros del TLCAN situaban a éstas entre las más baratas.[4021] El Informe Complementario contenía la afirmación de que "el aumento de las importaciones de CPLPAC procedentes de países que no son miembros del TLCAN son una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional". Sin embargo, esta afirmación no se apoya en ningún análisis razonado o adecuado. Según Nueva Zelandia, la USITC no evaluó el porcentaje del mercado interno que correspondía a las importaciones procedentes de países que no eran miembros del TLCAN ni tampoco evaluó otros factores que influían en la situación de la rama de producción en cuestión. Tampoco examinó el impacto de las importaciones procedentes del TLCAN sobre la rama de producción nacional si se excluía a esas exportaciones del ámbito de la medida. Además, la USITC no formuló ninguna constatación sobre la relación entre las oscilaciones de las importaciones (volumen y porcentaje de mercado) y las oscilaciones de los factores causantes de daño, y no demostró la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes al TLCAN y el daño grave de forma que se estableciera una relación auténtica y sustancial de causa a efecto. Además, en el Segundo Informe Complementario no se reflejaba que la USITC había determinado previamente que las importaciones de México y el Canadá, consideradas individualmente, representaban un "porcentaje sustancial" de las importaciones totales y que las importaciones de México "contribuían de forma importante" al daño grave. El hecho de que la USITC no hubiera explicado en su Informe Complementario sus constataciones anteriores

[4017] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 197; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

[4018] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.177-179; véase también la Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 309-311.

[4019] Declaración de la USITC citada en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 189.

[4020] *Ibid.*

[4021] *Ibid.*

avala la conclusión de que los Estados Unidos no han ofrecido una explicación adecuada y razonada que sirva de apoyo a la exclusión de las importaciones procedentes de socios del TLCAN del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia.[4022]

7.1725 Igualmente, China y Suiza sostienen que ni el informe de la USITC (con el informe complementario) ni la Proclamación Presidencial indican si las importaciones procedentes del Canadá y México fueron excluidas del ámbito de la investigación. China y Suiza consideran que se ha establecido, *prima facie*, que los Estados Unidos incluyeron estas importaciones en el ámbito de su investigación sobre cada uno de los productos afectados.[4023] Los Estados Unidos no demostraron que las importaciones efectivamente incluidas en el ámbito de la medida de salvaguardia satisfacían por sí solas los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Segundo Informe Complementario de la USITC no contiene un análisis suficiente que establezca, mediante una explicación adecuada y razonada, que todas las demás importaciones, sin las procedentes del Canadá y México (y Jordania e Israel) cumplían por sí solas la condición de haber aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional.[4024]

ii) Exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania

7.1726 China, Suiza, Noruega y las Comunidades Europeas consideran que la exclusión de Israel y Jordania del ámbito de aplicación de las medidas es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4025] Los reclamantes alegan que en el informe de la USITC debió haberse mencionado que las importaciones procedentes de Israel y Jordania habían sido "excluidas" del ámbito de la investigación. En segundo lugar, al no haberse hecho tal mención, debía concluirse *a priori* que estas importaciones fueron incluidas en el ámbito de la investigación sobre cada uno de los productos afectados. China sostiene que, en el presente caso, ni el informe de la USITC (y el Segundo Informe Complementario) ni la Proclamación Presidencial indicaban si las importaciones procedentes de Israel y Jordania habían sido excluidas del ámbito de la investigación. A falta de prueba en contrario, China considera que se ha establecido, *prima facie*, que los Estados Unidos incluyeron estas importaciones en el ámbito de su investigación.[4026]

7.1727 China observa a este respecto que en el Segundo Informe Complementario de la USITC sólo se indica a este respecto que "la Comisión indica, de conformidad con sus constataciones recogidas en las Opiniones sobre la Medida Correctiva, que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni las de ninguno de los miembros individuales de la Comisión".[4027] La Sra. Bragg, miembro de la Comisión se limita a declarar que

[4022] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.181-4.185.

[4023] Primera comunicación escrita de China, párrafo 580; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 346.

[4024] Primera comunicación escrita de China, párrafo 588.

[4025] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 612; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 33 y siguientes; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 390.

[4026] Primera declaración oral pronunciada por el reclamante sobre el paralelismo, párrafo 729; Primera comunicación escrita de China, párrafos 571-572.

[4027] Informe Complementario de la USITC, 4 de febrero de 2002, página 4.

"Dado que las importaciones procedentes de Israel y Jordania, respectivamente, no son insignificantes ni tampoco inexistentes para cada una de mis determinaciones positivas, como he indicado en mi opinión particular sobre la medida correctiva, señalo que la exclusión recomendada de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, respectivamente, de mis análisis del daño no modifica los mismos ni mis constataciones positivas de existencia de daño."[4028] Teniendo en cuenta las precisas determinaciones del Órgano de Apelación, en especial las del caso *Estados Unidos - Tubos*, China y Noruega sostienen que los Estados Unidos no establecieron "explícitamente" que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes distintas de Israel y Jordania cumplía las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4029] Noruega añade que la violación del principio de paralelismo no tiene nada que ver con la posibilidad de excluir a Jordania e Israel del ámbito de la medida en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4030]

7.1728 Nueva Zelandia alega también que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania es incompatible con el cumplimiento del requisito de paralelismo. Las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de Israel y Jordania, fueron incluidas en la determinación de la USITC de que había habido un aumento de las importaciones. Sin embargo, el artículo 403 de la Ley de Aranceles y Comercio de 1984, 19 U.S.C. artículo 2112, y el artículo 221 de la Ley para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Jordania y los Estados Unidos autorizan al Presidente a excluir las importaciones procedentes de Israel y Jordania, respectivamente, de cualquier medida de salvaguardia adoptada de conformidad con el artículo 201. De acuerdo con las recomendaciones formuladas por la USITC sobre las medidas correctivas[4031], la Proclamación Nº 7529 establece claramente que las medidas de salvaguardia aplicadas a los productos de la categoría CPLPAC no afectan a las importaciones originarias, *inter alia*, de Israel y Jordania. Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos debieron haber facilitado una explicación razonada y adecuada que estableciera explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes distintas de Israel y Jordania "satisfacen las condiciones para la solicitud de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias". Sin embargo, en el informe de la USITC no se facilita tal explicación razonada o adecuada. Las declaraciones de la USITC[4032] y de la Sra. Bragg[4033], miembro de la Comisión, que figuran en el Segundo Informe Complementario no satisfacen el requisito de justificar la ausencia de paralelismo. Por consiguiente, la exclusión de Israel y Jordania del ámbito de aplicación de las medidas es también incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4034, 4035]

[4028] Informe Complementario de la USITC, 4 de febrero de 2002, página 19.

[4029] Primera comunicación escrita de China, párrafos 576-578; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 379; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 337-345.

[4030] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 380.

[4031] Informe de la USITC, volumen 1, página 366 y nota 69.

[4032] Segundo Informe Complementario, 4 de febrero de 2002, página 4 (Prueba documental CC-11).

[4033] *Ibid.*, página 19 (Prueba documental CC-11).

[4034] Se ha observado que, en contraste con el nivel sustancial de las importaciones de los Estados Unidos procedentes del Canadá y México, las importaciones de los Estados Unidos procedentes de Israel y Jordania eran insignificantes. También resultaría que los Estados Unidos podían excluir las importaciones

7.1729 Los Estados Unidos alegan que las constataciones de la USITC con respecto a la minúscula cantidad de importaciones procedentes de Israel y Jordania satisfacen el requisito de enunciar constataciones y conclusiones fundamentadas de que las importaciones procedentes de otras fuentes han causado un daño grave por sí solas. La USITC constató que las importaciones procedentes de Israel eran "pequeñas y esporádicas" y que "virtualmente no hubo importaciones" procedentes de Jordania. La constatación de la USITC de que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaba sus conclusiones cumplía los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.[4036] De hecho, como la USITC registraba los porcentajes en su informe con un solo decimal, las importaciones procedentes de Jordania eran inferiores en algunas estadísticas de la USITC al error por redondeo. Durante la totalidad del período objeto de investigación, no hubo importaciones procedentes de Israel de cuatro de los diez productos afectados (barras acabadas en frío, barras de refuerzo, varillas de acero inoxidable y productos de acero fundido con estaño). En lo que respecta a las barras laminadas en caliente y CPLPAC, las importaciones procedentes de Israel nunca fueron superiores al 0,01 por ciento de las importaciones totales. En el caso del alambre de acero inoxidable, las importaciones procedentes de Israel nunca superaron el 0,1 por ciento de las importaciones totales. En cuanto a los tubos soldados, a partir de 1998 básicamente no hubo importaciones y antes de esa fecha las importaciones nunca fueron superiores al 0,4 por ciento del total. En cuanto a los ABJH y las barras de acero inoxidable, las importaciones a partir de 1997 nunca fueron superiores al 0,3 por ciento del total. Dada esta situación, la observación de que "virtualmente no hubo importaciones procedentes de Jordania" y de que las importaciones procedentes de Israel eran "pequeñas y esporádicas" ofrece una explicación sucinta, y profundamente razonable y adecuada, del motivo por el que la exclusión de esas importaciones no habría modificado las determinaciones de la USITC ni las de los miembros individuales de la Comisión. Cualquier análisis ulterior significaría simplemente repetir de forma textual las conclusiones formuladas a lo largo de todo el informe de la USITC. Esa observación cumple el requisito del párrafo 1 del artículo 3 de que se enuncien constataciones y conclusiones fundamentadas. Si un factor particular es tan insignificante que no modificaría los resultados del análisis, como demuestra el expediente en el caso de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, una explicación razonada de esa conclusión no tiene que decir más que eso, y sólo eso. No había nada más que añadir sobre las importaciones procedentes de fuentes distintas de Israel y Jordania salvo lo que la USITC dijo, es decir, que la exclusión no habría modificado las conclusiones de la USITC ni las de los miembros individuales de la Comisión.[4037] El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que las autoridades competentes enunciarán constataciones y conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. La USITC ha publicado tales constataciones y conclusiones fundamentadas, tanto con respecto a todas las importaciones como con respecto a las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN. Como la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no pudo haber influido en los datos en que se basó la USITC para formular sus constataciones y conclusiones, tampoco pudo haber influido en las constataciones y conclusiones mismas con respecto a todas las importaciones o con respecto a las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN. En otras palabras, las constataciones y conclusiones a que

---

procedentes de Jordania en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, el planteamiento que han adoptado los Estados Unidos para excluir a las importaciones procedentes de Jordania e Israel del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia sigue siendo incompatible con sus obligaciones con respecto al paralelismo.

[4035] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.187-4.189.

[4036] Informe de la USITC, página 366; Segundo Informe Complementario, página 4.

[4037] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 754-759.

llegó la USITC eran aplicables igualmente aunque se excluyeran las importaciones procedentes de Israel y Jordania. Además, el párrafo 1 del artículo 3 exige a las autoridades que examinen todas las cuestiones "pertinentes" en su informe. Por consiguiente, no es necesario que se aborden en el informe cuestiones que no son "pertinentes", lo que es el caso si la cuestión no influye en los datos sobre los que se basó la autoridad para formular sus constataciones y conclusiones.[4038]

iii) Existencia de una norma de minimis

7.1730 Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia alegan que la USITC, en lo que respecta a Israel y Jordania, ha aplicado una excepción *de minimis* en lugar de presentar los análisis y evaluaciones detalladas que exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideran que estas importaciones efectivamente eran pequeñas y esporádicas pero en ninguna parte se había sustanciado este hecho y se había establecido que las importaciones restantes hubieran satisfecho las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas sostienen que no hay una norma *de minimis* en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuando se restringe el comercio legítimo, una tonelada cuenta.[4039]

7.1731 Los Estados Unidos, en respuesta, sostienen que el razonamiento antes expuesto con respecto a Israel y Jordania no se basa, como pretenden las Comunidades Europeas, en la interpretación de que existe una norma *de minimis* en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al contrario, responde al requisito del párrafo 1 del artículo 3 de enunciar constataciones y conclusiones fundamentadas.[4040]

7.1732 Las Comunidades Europeas y Suiza responden que los Estados Unidos no han fundamentado jurídicamente la existencia en el Acuerdo sobre Salvaguardias de una cláusula *de minimis* para los socios en zonas de libre comercio. Los Estados Unidos intentan excusar su incumplimiento de las disposiciones sustantivas del Acuerdo sobre Salvaguardias remitiéndose al párrafo 1 del artículo 3. Sin embargo, la alegación de las Comunidades Europeas no es simplemente que la exposición de los motivos es deficiente. El hecho de no haber facilitado una explicación adecuada que demuestre que se ha cumplido una disposición sustantiva constituye una violación de la disposición sustantiva.[4041] Las Comunidades Europeas y Suiza señalan que el informe de la USITC de octubre de 2001 no contiene ninguna determinación diferenciada con respecto a Israel y Jordania, cuyos datos de importación no han sido ni siquiera desglosados de los datos correspondientes a "todos menos el TLCAN".[4042] Como en el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada semejante a una norma *de minimis* para los socios en zonas de libre comercio[4043], y como el principio de paralelismo ha sido enunciado por el Órgano de Apelación en unos términos amplios y sin calificativos, aunque los países

[4038] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 97 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4039] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 616, 621; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.147.

[4040] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 754-759.

[4041] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 438; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 108.

[4042] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 450; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 108.

[4043] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 616 y 621.

excluidos fueran los exportadores más pequeños de un determinado producto, los Estados Unidos no tendrían derecho a replicar a la argumentación *prima facie* presentada por las Comunidades Europeas remitiéndose a la magnitud de la exclusión ilegal. Además, aun suponiendo que la afirmación hipotética de los Estados Unidos fuera pertinente, no se ha demostrado ésta mediante una explicación razonada y adecuada antes de haberse formulado las determinaciones pertinentes o antes de haberse adoptado las medidas. *A fortiori* no puede ser justificada *ex post* en el procedimiento de solución de diferencias.[4044, 4045] Las Comunidades Europeas insisten en que en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no está prevista una exclusión *de minimis* en favor de los socios de los Estados Unidos en acuerdos de libre comercio, es decir, Israel y Jordania y los países miembros del TLCAN. Este hecho, afirman las Comunidades Europeas, ha de ser considerado teniendo en cuenta que en el Acuerdo sobre Salvaguardias sí que existe una cláusula *de minimis*, a saber, la que contiene el párrafo 1 del artículo 9 en favor de los países en desarrollo. Las Comunidades Europeas observan también que hay otros textos de la OMC que establecen claramente cláusulas *de minimis*, como el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, los párrafos 10, 11 y 12 del artículo 27 del Acuerdo SMC y el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura. Las Comunidades Europeas alegan que si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias hubieran querido inscribir en el Acuerdo una cláusula *de minimis* en favor de los acuerdos de libre comercio, habrían sabido perfectamente cómo hacerlo.[4046]

7.1733 Las Comunidades Europeas sostienen también que no es posible alegar que entre todas las determinaciones identificadas por los Estados Unidos como las que son objeto de examen hay alguna de cualquier tipo sobre las importaciones procedentes de todas las fuentes menos el TLCAN, Israel y Jordania. En lo que respecta a Jordania, la nota 69 de las recomendaciones de la USITC sobre las medidas correctivas[4047] deja claro que la legislación de los Estados Unidos que éstos utilizaron finalmente como base para excluir a Jordania de las medidas de salvaguardia[4048] había entrado en vigor unos dos meses después de haberse formulado las determinaciones de octubre. Este hecho confirma una vez más que las determinaciones de octubre no excluyen a las importaciones procedentes de Jordania. También demuestra que las constataciones y decisiones posteriores que se basaron en esa legislación no tienen relación con las determinaciones originales de octubre de 2001.[4049] Además, incluso en el Segundo Informe Complementario las únicas referencias a Jordania e Israel son remisiones a las páginas reservadas para las recomendaciones sobre las medidas correctivas en el informe de octubre de 2001 de la USITC, con el complemento de una afirmación genérica y no razonada de que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no

[4044] Para evitar dudas, las Comunidades Europeas ofrecen en la Prueba documental CC-108 de esta comunicación algunos ejemplos del volumen de las importaciones excluidas del TLCAN en comparación con las importaciones procedentes de países incluidos en el ámbito del presente caso.

[4045] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 459.

[4046] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 60 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4047] Informe de la USITC, volumen I, página 366.

[4048] *United States - Jordan Free Trade Area Implementation Act*, Public Law 107-43-28 de septiembre de 2001, 19 U.S.C. 2112, disponible en la siguiente dirección de Internet: "http://thomas.loc.gov/".

[4049] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 4.66-4.68.

habría modificado las conclusiones de la Comisión o de los miembros individuales de la Comisión.[4050] Sin embargo, sin una explicación razonada y adecuada que le sirva de apoyo, esta conclusión debe tener el mismo destino que la examinada por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[4051] Dos constataciones irrelevantes del Segundo Informe Complementario no equivalen a una constatación relevante. En otras palabras, la suma de las constataciones sobre las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN y las declaraciones sobre el impacto individual de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no equivale a una constatación de que las importaciones afectadas por las medidas de salvaguardia, por sí solas, experimentaron un aumento reciente, repentino, agudo y sustancial, según establece el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de que, además, causaron un daño grave a la rama de producción nacional. Las recomendaciones sobre las medidas correctivas no son, ni siquiera en aplicación de la legislación de los Estados Unidos, una determinación sobre el aumento de las importaciones y el daño. Además, las importaciones de algunos grupos de productos procedentes de Israel no se han tenido en cuenta en absoluto.[4052] Por otra parte, tampoco se hace un desglose de las importaciones procedentes de Israel y Jordania en el Segundo Informe Complementario.

7.1734 En lo que respecta al significado que los Estados Unidos atribuyen a importaciones "pequeñas y esporádicas" que "no han podido influir en ninguno de los datos utilizados por la USITC", las Comunidades Europeas traen a colación las importaciones de barras laminadas en caliente, procedentes de Israel, durante los cinco años del período objeto de investigación. Las Comunidades Europeas alegan que si estas importaciones fueron excluidas legítimamente porque, según la fórmula utilizada por los Estados Unidos, eran pequeñas y esporádicas, también debieron considerarse tales las procedentes de Dinamarca, Nueva Zelandia, Irlanda, Singapur, Hong Kong, Chipre y Mónaco.[4053] Las Comunidades Europeas señalan que se vieron obligadas a recurrir a fuentes ajenas al informe de la USITC para compilar estos datos, ya que no puede encontrarse en el informe de la USITC ningún desglose de los datos relativos a las importaciones procedentes de Israel y Jordania. Así pues, aunque se admitiera una exclusión *de minimis* de los socios en zonas de libre comercio, *quod non*, y aunque hubiera una determinación implícita, *quod non*, sin duda lo que no había era una explicación razonada y adecuada de la misma en el informe. Aunque en el presente caso pueda parecer pequeño el volumen de las exportaciones excluidas procedentes de Israel y Jordania, aceptar este tipo de exclusión abre el camino para una relajación incontrolada e ilimitada de las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas se preguntan cuál es el límite para ser *de minimis*.[4054]

7.1735 Nueva Zelandia sostiene que de ningún modo discute el hecho de que las importaciones procedentes de Jordania e Israel pudieran efectivamente considerarse insignificantes. El punto era que, si los Estados Unidos hubieran deseado excluir las importaciones procedentes de Israel y Jordania del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, podían haberlo hecho en la primera etapa de su investigación para determinar la existencia de importaciones que causaban daño. Sin embargo, no lo hicieron. Por consiguiente, eso significa que los Estados Unidos no pueden pretender ahora eludir su obligación de proporcionar una "explicación razonada y adecuada que estable[zca]

[4050] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4; véase también la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 755-769.

[4051] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 196.

[4052] Informe de la USITC, volumen I, páginas 399 y 405.

[4053] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 473.

[4054] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 475-476.

explícitamente" que las importaciones afectadas por la medida "cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".[4055] Una declaración que se limita simplemente a señalar el carácter insignificante de ciertas importaciones no cumple sin duda estas condiciones.[4056] La explicación razonada y adecuada de que habla el Órgano de Apelación es una explicación que "establezca explícitamente" que las importaciones afectadas por la medida "cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".[4057] Los Estados Unidos intentan dar la vuelta a este hecho haciendo referencia en cambio a una "explicación razonable y adecuada de las constataciones de la USITC … de que la exclusión de las importaciones de estos socios en zonas de libre comercio no modificaría sus conclusiones".[4058, 4059]

7.1736 Los Estados Unidos repiten que no están alegando que del análisis del paralelismo articulado por el Órgano de Apelación deba extraerse una norma *de minimis*. Al contrario, lo que los Estados Unidos alegan es que, si las importaciones procedentes de determinados países son tan minúsculas que su exclusión no modificaría, en términos bastante literales, los datos numéricos examinados por la autoridad competente en su análisis de la relación de causalidad, dicha autoridad competente cumpliría plenamente la obligación que le atribuye el Acuerdo de presentar un análisis razonado y adecuado de la cuestión limitándose a explicar que la exclusión de esos volúmenes no tendría ningún impacto sobre sus constataciones en un caso concreto. Como cuestión sustantiva, el paralelismo exige que las importaciones procedentes de fuentes que no fueron excluidas (las "fuentes abarcadas"), por sí solas, satisfagan los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 del artículo 3 exige que esa constatación se haga mediante constataciones y conclusiones fundamentadas. Tratándose de importaciones procedentes de fuentes que sean nulas, o virtualmente nulas si se comparan con las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas, una explicación total y completa consistiría en indicar que las constataciones y conclusiones fundamentadas no se han modificado porque la exclusión de las importaciones procedentes de estas fuentes no modifica de ningún modo los datos correspondientes. Esa es precisamente la explicación que ha facilitado la USITC. Así pues, los Estados Unidos no pretenden que el Acuerdo sobre Salvaguardias contenga una disposición *de minimis*, ya que no es así. Al contrario, como cuestión de derecho, el informe de la USITC cumple las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al señalar que las importaciones procedentes de Israel y Jordania eran aisladas y esporádicas y no modificaban el análisis de ningún modo. Así pues, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no exigen ninguna explicación ulterior.[4060]

b) Exclusiones de países en desarrollo

7.1737 Los Estados Unidos sostienen que no existe ninguna obligación de realizar un análisis del paralelismo en lo que respecta a los países en desarrollo excluidos. La exclusión de Miembros de la OMC de la aplicación de una medida de salvaguardia en virtud del párrafo 1 del artículo 9

[4055] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188.

[4056] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.145-3.146.

[4057] *Ibid.*

[4058] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[4059] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.147.

[4060] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 60 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

constituye una excepción al párrafo 2 del artículo 2 y, como tal, no está sometida al principio de paralelismo. El paralelismo deriva de la utilización de las expresiones "importación de ese producto", en el párrafo 1, y "producto importado", en el párrafo 2 del artículo 2. El párrafo 1 del artículo 9 establece que "[n]o se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro", bajo determinadas condiciones. Así pues, actúa como excepción a la obligación del párrafo 2 del artículo 2, según el cual "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Esta excepción se refiere exclusivamente a la aplicación de una medida de salvaguardia, y no a la investigación correspondiente ni tampoco a la determinación de la existencia de un daño grave. Así pues, un Miembro puede incluir a países en desarrollo Miembros en el ámbito de la investigación y de la determinación de existencia de daño grave y a pesar de todo excluirlos de la medida de salvaguardia si se cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 9. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación confirmó que el párrafo 1 del artículo 9 actúa como excepción al paralelismo. Dado que el párrafo 1 del artículo 9 actúa únicamente como excepción a la aplicación de la medida de salvaguardia, alegan los Estados Unidos, no tienen ninguna obligación de excluir a las exportaciones de los países en desarrollo del análisis del aumento de las importaciones. En efecto, el párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a evaluar "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate". Si no se establece ninguna excepción a esta disposición, lo que no hace el párrafo 1 del artículo 9, la USITC estaba obligada a incluir las importaciones procedentes de países en desarrollo en su análisis del daño.[4061]

c) Exclusiones de productos

7.1738 Las Comunidades Europeas alegan que otro incumplimiento del paralelismo deriva del hecho de que muchos productos específicos fueron excluidos de las medidas de salvaguardia a raíz de peticiones individuales. Las Comunidades Europeas y China alegan que estas exclusiones se hicieron sin haberse formulado una determinación adecuada sobre el aumento de las importaciones y el daño, más precisamente, sin determinar si las importaciones de productos distintos de los acogidos a exclusiones podían todavía causar un daño grave, o no.[4062]

7.1739 Más en concreto, Nueva Zelandia señala que la Proclamación Nº 7529 establece la exclusión del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia de algunos productos concretos y que en el futuro se considerarían otras peticiones de exclusión de productos. Desde el 5 de marzo de 2002 han sido excluidos 727 productos, en total, del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. Todos estos productos fueron incluidos en el ámbito de la investigación de la USITC y de la determinación de que el aumento de las importaciones estaba causando un daño grave a la rama de producción de los Estados Unidos. Nueva Zelandia alega a este respecto lo mismo que al respecto de la exclusión de los socios en zonas de libre comercio, que los Estados Unidos no cumplen el requisito de paralelismo. Los Estados Unidos no han establecido "explícitamente" en ningún momento, ni han presentado ninguna "explicación razonada y adecuada" que demuestre que las importaciones de los productos no excluidos, por sí solas, cumplen las condiciones que permiten imponer una medida de salvaguardia. La exclusión de algunas importaciones del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, producto por producto, de la forma en que se ha hecho de acuerdo con el procedimiento de "exclusión de productos" de los Estados Unidos, cuando esas importaciones habían sido incluidas cuando se determinó si se habían cumplido todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias para adoptar

[4061] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 775-777.

[4062] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 609-611; Primera comunicación escrita de China, párrafo 618.

una medida de este tipo, tiene repercusiones en todos los aspectos de la determinación de la USITC y socava sus conclusiones sobre cada uno de los aspectos de la misma. Nueva Zelandia sostiene que, en el presente caso, priva a las medidas de salvaguardia de todo fundamento jurídico. Como resultado, los Estados Unidos no han actuado de conformidad con las obligaciones que les impone el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4063]

7.1740 Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrece ningún apoyo para la afirmación de los reclamantes de un nuevo tipo de paralelismo que impediría la exclusión del ámbito de una medida de salvaguardia de un producto importado que haya sido incluido en la determinación del daño grave. El "paralelismo" enunciado por el Órgano de Apelación deriva de la obligación que impone el párrafo 2 del artículo 2 de aplicar medidas de salvaguardia al producto importado "independientemente de la fuente". Puesto que las exclusiones basadas en las características físicas son neutras en lo que respecta a la fuente, no suscitan ninguna cuestión de paralelismo.[4064] Los Estados Unidos alegan que otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias confirman que no se exige un paralelismo en el alcance de la medida. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 permite a los Miembros aplicar medidas de salvaguardia "… sólo … en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". La obligación que deriva de la primera oración impone un límite a la aplicación de una medida de salvaguardia, pero no limita la capacidad discrecional del Miembro para aplicarla en menor medida. La admonición de "elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos" indica además que hay muchas alternativas permisibles en lo que respecta a la "medida" en que se aplicará la salvaguardia, y que los Miembros pueden elegir libremente entre ellas. El texto del artículo 5 indica, además, que no es necesario aplicar la medida de salvaguardia por igual a todos los productos incluidos en el ámbito de la determinación de existencia de daño grave. La segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 prevé la posibilidad de aplicar restricciones cuantitativas, que no suponen ninguna restricción a las importaciones realizadas dentro del contingente pero prohíben las importaciones fuera del mismo. El Órgano de Apelación ha reconocido también que las medidas de salvaguardia pueden adoptar la forma de un contingente arancelario[4065], que consiste en aplicar un arancel a las importaciones que se realicen hasta un determinado límite y otro arancel a las importaciones que se realicen una vez traspasado éste. La exclusión de productos del alcance de una medida de salvaguardia no se distingue de la aplicación de un contingente arancelario o de una restricción cuantitativa ya que algunas de las importaciones incluidas en el ámbito de la determinación de existencia de daño grave no resultan afectadas por la medida, mientras que otras sí.[4066]

7.1741 Los Estados Unidos señalan también que procedieron a la exclusión de algunos productos concretos del alcance de las medidas de salvaguardia a petición de los exportadores y de los Miembros exportadores, incluidas las Comunidades Europeas.[4067] El deseo de exclusiones de los Miembros exportadores fue el motivo de la celebración de consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Funcionarios de las Comunidades Europeas hicieron declaraciones públicas en el sentido de que era necesario dar una solución satisfactoria a las peticiones

[4063] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.190-4.192.

[4064] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 760-763.

[4065] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[4066] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 764-766.

[4067] "Lamy Waffles on Steel Compensation", Highlights Exclusions, *Inside US Trade* (28 de junio de 2002) (EE.UU. - Prueba documental 59).

de exclusión para calmar la diferencia con respecto a la aplicación de las medidas de salvaguardia al acero.[4068] Los Estados Unidos supusieron que Miembros tales como las Comunidades Europeas no pedirían exclusiones si creyeran que ese acto es incompatible con los compromisos asumidos por los Estados Unidos en el marco de la OMC. El hecho de que las Comunidades Europeas, que han recibido el trato que solicitaron, consideren ahora que ese trato es incompatible con las normas de la OMC parece indicar un cambio de posición. En cualquier caso, si su opinión es ahora diferente parecería más lógico que pidieran la revocación de las exclusiones y no que se procediera a un nuevo análisis adicional del paralelismo.[4069]

7.1742 Nueva Zelandia responde que no existe ningún fundamento jurídico en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el derecho internacional general para imponer una restricción o prohibición que impida a un Miembro de la OMC, perjudicado por una violación de los Acuerdos de la OMC, procurar la mitigación de ese daño y proceder a continuación a entablar una demanda jurídica. Como analogía extraída del derecho civil que podía ser pertinente, cabía mencionar la situación de la parte contratante que busca mitigar las pérdidas que está experimentando a causa del incumplimiento de otra de las partes, y que no por eso pierde el derecho de denunciar ese incumplimiento. De hecho, en algunos de los sistemas jurídicos la parte perjudicada tiene el deber de mitigar sus pérdidas.[4070]

7.1743 Las Comunidades Europeas consideran que el principio de paralelismo ha sido enunciado en términos más generales de lo que sugieren los Estados Unidos. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación aclaró que las importaciones incluidas en el ámbito de las determinaciones formuladas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben corresponder a las importaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la medida, según establece el párrafo 2 del artículo 2.[4071] Sin embargo, el Órgano de Apelación se basó en la frase "producto importado", que no está de ningún modo vinculada con la noción de origen que contiene el párrafo 2 del artículo 2. La conclusión del Órgano de Apelación en el sentido de que el "producto" ha de tener la misma amplitud a efectos de la investigación que a efectos de imponer una medida no depende del origen del producto. Las Comunidades Europeas sostienen que debe observarse que el párrafo 2 del artículo 2 no contiene el término "origen", sino el término más amplio "fuente", que es suficientemente amplio para cubrir situaciones como las exclusiones de productos en cuestión en la presente diferencia. Además, de acuerdo con sus propios términos, la obligación que establece el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se limita al caso en el que todas las importaciones de un determinado origen son incluidas primero en la investigación y excluidas después de la aplicación de la medida. Una discriminación parcial basada en la "fuente" está tan prohibida como una discriminación total.[4072]

7.1744 Las Comunidades Europeas observan que los Estados Unidos intentan defender sus exclusiones de productos remitiéndose al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para empezar, aunque las exclusiones de productos pudieran no infringir el párrafo 1 del artículo 5 del

[4068] *Ibid.*

[4069] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 767-768.

[4070] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 93 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4071] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 761, refiriéndose al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96.

[4072] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 488-495.

Acuerdo sobre Salvaguardias, eso no las haría *ipso facto* compatibles con los artículos 2 y 4. Las Comunidades Europeas no están de acuerdo además en que estas exclusiones cumplan las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 ya que todos los productos finalmente excluidos se contabilizaron para formular constataciones de conformidad con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuando las autoridades de los Estados Unidos decidieron el nivel de las medidas correctivas necesarias para reparar el daño grave supuestamente causado por el aumento total de las importaciones que tenían ante sí. Una decisión sobre la aplicación de una "medida menor" habría tenido que afectar por igual a todos los productos investigados.[4073]

7.1745 Las Comunidades Europeas consideran que no hay motivo lógico ni jurídico para distinguir, por un lado, entre aquellos casos en los que divergen los dos ámbitos de las importaciones porque se excluyen del ámbito de las medidas todas las importaciones originarias de un determinado país y, por otro lado, aquellos casos en los que los dos ámbitos de las importaciones divergen porque determinadas importaciones se excluyen en función de los intereses como importador/usuario de ciertas empresas de los Estados Unidos, o por otros criterios distintos. En ambos casos, las importaciones incluidas en el ámbito de las determinaciones formuladas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 no corresponden a las importaciones incluidas en el ámbito de aplicación de las medidas, en contradicción con las enseñanzas del Órgano de Apelación.[4074] Los términos que se utilizan en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias son lo suficientemente amplios como para permitir la aplicación del mismo razonamiento desarrollado hasta el momento por el Órgano de Apelación a lo que los Estados Unidos califican como "exclusiones de productos". En efecto, el principio de paralelismo es inherente a todo el Acuerdo sobre Salvaguardias: no sólo al párrafo 2 del artículo 2 o a todo el artículo 2, sino también a los artículos 4 y 5. Las Comunidades Europeas señalan que en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, que fue el primero en que el Órgano de Apelación enunció este principio, las Comunidades Europeas no habían presentado una reclamación al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al contrario, se habían basado en el continuo lógico que establece el párrafo 1 del artículo 2 y que subyace en todo el Acuerdo. Si el Órgano de Apelación hubiera vinculado en exclusiva el principio de paralelismo con el párrafo 2 del artículo 2, al constatar su violación en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, habría formulado una constatación *extra petitum*, es decir, más allá de la reclamación del reclamante, en contradicción con sus propias enseñanzas.[4075] Del texto del párrafo 1 del artículo 9 se deduce claramente que cuando los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias quisieron limitar una disposición a determinados países de origen supieron cómo hacerlo y de hecho lo hicieron. Cuando el Órgano de Apelación enunció el principio de paralelismo tenía ante sí el claro texto del Acuerdo sobre Salvaguardias referente a las limitaciones del alcance basadas en los países de origen. Sin embargo, no limitó así el principio de paralelismo sino que más bien se refirió al paralelismo entre las fuentes investigadas y las fuentes afectadas por las medidas.[4076, 4077]

[4073] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 488-495.

[4074] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181.

[4075] Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (EE.UU.)*, párrafo 92, donde el Órgano de Apelación concluía que "[e]l ámbito de autoridad de un grupo especial queda establecido en su mandato que se rige por el artículo 7 del ESD. El grupo especial sólo puede examinar las alegaciones que tiene autoridad para examinar en virtud de su mandato".

[4076] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 113-114.

7.1746 Las Comunidades Europeas señalan además que hay otros textos de la OMC en los que se emplea el término "fuente" en un sentido más amplio que el de los términos "origen" o "país de origen". Por ejemplo, en la Lista Ilustrativa anexa al Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio se menciona como tal medida "la compra o la utilización por una empresa de productos de *origen* nacional o de *fuentes* nacionales".[4078] Además, la referencia a las "*fuentes*" que contienen el párrafo 2 del artículo 9 del Acuerdo Antidumping es una referencia a las fuentes de abastecimiento, no a los países de origen. Si el Grupo Especial aceptara las etiquetas creadas por los Estados Unidos, tales como "paralelismo del alcance" y "exclusiones de productos", se permitiría a los Estados Unidos que la próxima vez que adopten una medida de salvaguardia diseñen cuidadosamente sus "exclusiones de productos" de forma que abarquen, por ejemplo, todos los productos procedentes del Canadá, o de México, o de Israel, o de Jordania, o de todos ellos juntos, y alegar luego que como el resultado se había conseguido a través de lo que los Estados Unidos califican como "exclusiones de productos", no sería aplicable el principio de paralelismo. Sería, desde luego, demasiado fácil eludir el principio de paralelismo.

7.1747 Para China, igualmente, el requisito de paralelismo que deriva del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable también a la práctica de excluir del ámbito de aplicación de la medida ciertos productos que fueron incluidos en la determinación del daño. La jurisprudencia de la OMC no sugiere en ningún momento que el requisito de paralelismo deba limitarse a las fuentes de las importaciones. El razonamiento básico es el mismo. Sólo debe aplicarse una medida de salvaguardia a unos productos si los datos referentes al aumento de las importaciones de estos productos superan el umbral pertinente para tal "aumento de las importaciones", y si los datos referentes a estos productos muestran que el aumento de las importaciones está causando un daño grave se podrá imponer a estos productos una medida de salvaguardia.[4079] China no está de acuerdo con los Estados Unidos, pues éstos consideran que si el ámbito de los productos abarcados por la determinación del daño es más amplio que el de los productos afectados por la medida en sí misma, debe considerarse que ésta es menos restrictiva y por consiguiente acorde con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el espíritu de toda la OMC. De hecho, China considera que el requisito de proporcionalidad del párrafo 1 del artículo 5 no permite que una autoridad reduzca el ámbito de aplicación de una medida con respecto al ámbito de la investigación correspondiente, y que el requisito de paralelismo es plenamente aplicable al ámbito de productos. China añade que la única solución posible jurídicamente para excluir del ámbito de aplicación de las medidas a productos incluidos en el ámbito de la investigación sería recurrir a la idea de "interés público" a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, para ello sería necesaria una explicación razonada y adecuada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3, explicación que, según China, nunca han presentado los Estados Unidos.[4080]

7.1748 Por su parte, el Japón sostiene que la obligación de paralelismo afecta sólo a las fuentes que han sido objeto de la investigación, no a productos específicos. La jurisprudencia actual sobre el paralelismo se limita a las fuentes, es decir, a los países, y no incluye a los productos. El texto que ha

---

[4077] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 62 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4078] Párrafo 1 a) de la Lista Ilustrativa. (sin cursivas en el original)

[4079] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 313-314.

[4080] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 342-344.

servido de base fundamental para la interpretación del requisito de paralelismo que el Órgano de Apelación ha dado en todas las diferencias en que se abordó esta cuestión hasta la fecha es el párrafo 2 del artículo 2. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación sostuvo que los párrafos 1 y 2 del artículo 2, leídos de forma concertada, dan origen a este requisito, al afirmar que: "Incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en la determinación de que el aumento de las importaciones causa un daño grave, y luego excluir las importaciones procedentes de una fuente del ámbito de aplicación de la medida, significaría dar a la expresión antes citada ['importación de ese producto', 'producto importado'] un sentido *diferente* en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el párrafo 1 del artículo 2 la expresión abarcaría las importaciones procedentes de *todas* las fuentes, mientras que en el párrafo 2 del artículo 2 excluiría las importaciones de determinadas fuentes. Esto sería incongruente e injustificado."[4081] El párrafo 2 del artículo 2, que establece la norma general del trato NMF en la aplicación de medidas de salvaguardia, se centra, ante todo y sobre todo, en la fuente de las importaciones, y junto con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4, exige que el daño y la medida correctiva se basen en el mismo universo de fuentes. En efecto, el Japón opina que si el universo de los productos afectados por la determinación de existencia de daño es más amplio que el de los productos afectados por la medida en sí misma, la medida es menos restrictiva de lo que lo hubiera sido en caso contrario, lo que es coherente con el propósito del párrafo 1 del artículo 5. Debe observarse que el párrafo 1 del artículo 5 establece el límite máximo de la protección. Los Miembros de la OMC pueden reducir el nivel de la protección, a su arbitrio, reduciendo el ámbito de los productos sometidos a la medida de salvaguardia. Además, el párrafo 1 del artículo 3 dice que la investigación comportará los medios apropiados para que los "exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones … sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público". Eso quiere decir que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que los Miembros hagan uso de su capacidad discrecional para tener en cuenta una amplia gama de intereses económicos distintos del de la rama de producción nacional perjudicada. De hecho, las autoridades competentes deben reunir información en el curso de una investigación sobre estos intereses de otro tipo para utilizarla como base para la decisión final. En algunos casos, una parte de los productos sometidos a una medida de salvaguardia puede ser fundamental para mantener la competitividad o la calidad elevada de los productos de las industrias de una etapa posterior del proceso de elaboración en el país importador. Si el daño causado a estas industrias de elaboración posterior es superior a los beneficios obtenidos por la rama de producción nacional de los productos que generalmente son similares a las importaciones o directamente competidores con ellas, en aras al interés público, podrá excluirse de la medida una pequeña parte de los productos importados. Lo que acaba de decirse tiene especial aplicación en el presente caso, ya que las restricciones aplicadas a las importaciones de acero pueden tener amplios efectos negativos para los consumidores industriales de los Estados Unidos. Es importante entender que las exclusiones de productos aprobadas por los Estados Unidos en este caso particular se aplican sobre una base NMF. De ahí que no haya ninguna discriminación entre los países, ni *de jure* ni *de facto*. Si los productores de otros países son capaces de producir y expedir productos que cumplan las especificaciones establecidas en la definición de los productos excluidos, tienen derecho a beneficiarse de esa exclusión. En realidad, ese es el motivo de que algunos de los solicitantes de exclusiones se hayan opuesto denodadamente a que se establecieran restricciones cuantitativas para sus exclusiones.[4082] El Japón encuentra también extraño que un país cuyos exportadores se han beneficiado de exclusiones se queje ahora de este método limitado del que se han valido los Estados

[4081] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96 (las cursivas figuran en el original); *véase también* informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 180.

[4082] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 191-194; respuesta escrita del Japón a la pregunta 92 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Unidos para intentar liberalizar la medida. No obstante, las exclusiones no absuelven por sí mismas a los Estados Unidos del incumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo. El hecho de que una serie limitada de productos no esté sometida a la medida no modifica este hecho fundamental.[4083]

7.1749 Igualmente, el Brasil sostiene que las exclusiones de productos están previstas en el párrafo 1 del artículo 5, que limita las medidas correctivas a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Las autoridades tienen libertad para ajustar el alcance de la medida correctiva y asegurarse así de que se limita a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave. El párrafo 2 del artículo 2 sólo es pertinente porque establece que las exclusiones han de hacerse sobre una base NMF.[4084] Corea tampoco está de acuerdo con la postura de Nueva Zelandia con respecto al "paralelismo del alcance". En opinión de Corea, el paralelismo de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a las fuentes de las importaciones. Las autoridades nacionales siempre conservan la posibilidad de no imponer medidas de salvaguardia aunque se hayan cumplido las condiciones para adoptarlas. En la medida en que la exclusión de ciertos productos se hace sobre una base NMF, el hecho de que hayan sido excluidos del ámbito de una medida no constituye en sí mismo una violación del paralelismo. En efecto, defender lo contrario equivaldría a exigir a los Estados Unidos que impongan una medida *mayor* de lo que se sabe que es necesario.[4085] Corea alega también que las exclusiones de productos no están previstas en el párrafo 2 del artículo 2 ya que dicho artículo hace referencia al requisito de trato NMF con respecto a las fuentes de los productos.[4086]

7.1750 Nueva Zelandia sostiene que el párrafo 1 del artículo 2 establece que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un "producto" si "ese producto" cumple las condiciones de aumento de las importaciones, existencia de relación de causalidad y daño grave. El propósito del paralelismo es garantizar que los productos sometidos a la medida de salvaguardia han cumplido por sí solos las condiciones necesarias para justificar la aplicación de la medida. Cuando, a resultas de exclusiones, los productos a los que se aplica la medida de salvaguardia dejan de cumplir las condiciones del artículo 2, deja de haber entonces justificación en el Acuerdo para la aplicación de tal medida de salvaguardia.[4087] Nueva Zelandia recuerda que el proceso de exclusiones "ha tenido por resultado la exclusión de aproximadamente una cuarta parte de las importaciones de acero incluidas en el ámbito de la investigación en materia de salvaguardias".[4088] Por consiguiente, los productos excluidos representan una parte muy sustancial de las importaciones totales consideradas por la USITC, que fueron las que sirvieron de base a los Estados Unidos para la imposición de una

[4083] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 93 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4084] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4085] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 92 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4086] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 62 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4087] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 62 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4088] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40.

medida de salvaguardia. Al recurrir al párrafo 1 del artículo 5 en su defensa, los Estados Unidos parecen admitir que determinados productos, en torno a una cuarta parte del total, que habían contabilizado en su determinación sobre la existencia de un aumento de las importaciones causante de daño, de hecho no eran de ningún modo responsables de ese daño. Es más, los criterios publicados para excluir productos del ámbito de la medida de salvaguardia, que se centran en si existen, o no, productos nacionales competidores, sugieren que estos productos no pudieron haber causado daño grave desde el primer momento. El Aviso publicado en el *Federal Register* por el USTR con respecto a las exclusiones dice lo siguiente en la parte pertinente[4089]:

> "Cada petición será evaluada caso por caso. El USTR sólo aprobará las exclusiones que no socaven los objetivos de las medidas de salvaguardia. Al analizar las peticiones, el USTR considerará si el producto es producido actualmente en los Estados Unidos, si es posible la sustitución del producto, si los requisitos de calificación influyen en la capacidad de los solicitantes de utilizar productos nacionales, los inventarios, si el producto objeto de la petición está siendo preparado actualmente por un productor de los Estados Unidos, quien estará en condiciones de producir inminentemente el mismo en cantidades comercializables, y cualquier otro factor pertinente."

7.1751 Nueva Zelandia valora la franqueza con que los Estados Unidos, tras haber utilizado las importaciones de tales productos para establecer que se habían traspasado los umbrales necesarios para la imposición de una medida de salvaguardia, admiten ahora que esos productos no habían causado aparentemente daño en ningún momento. Por supuesto, ello parece traer consigo la consecuencia de que esos productos debieron haber sido excluidos de los grupos de "productos similares" utilizados por los Estados Unidos; además, pone de manifiesto el carácter defectuoso del análisis de la relación de causalidad llevado a cabo por los Estados Unidos pues éste partió de la base de que estos productos, lo mismo que todos los demás incluidos en la categoría de productos similares, causaron un daño grave; y demuestra el carácter inherentemente defectuoso del planteamiento de los Estados Unidos de las medidas correctivas. Los Estados Unidos pudieron haber excluido estos productos del ámbito de su determinación desde el inicio de su investigación puesto que no eran productos similares. Sin embargo, no lo hicieron así, como en el caso de las importaciones procedentes de socios en zonas de libre comercio, y los incluyeron en su investigación y en su determinación posterior. Por consiguiente, en la medida en que los Estados Unidos quieran excluir a esos productos después de haber formulado esta determinación, como en el caso de las exclusiones en favor de socios en zonas de libre comercio, estarán obligados a presentar una "explicación razonada y adecuada" que establezca "explícitamente" que las importaciones de los productos no excluidos, por sí solas, cumplen las condiciones para la imposición de una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos no han hecho en ningún momento ningún intento de presentar esta explicación.[4090]

7.1752 Nueva Zelandia insiste en que no hay fundamentos, ni de lógica ni de principio, para establecer una diferencia entre un paralelismo "del alcance" y un paralelismo de las "fuentes". Las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* se centraron en las exclusiones de productos por *fuentes*, pero el razonamiento y los términos utilizados en esas decisiones lógicamente han de aplicarse también, por extensión, a las exclusiones de *tipos* de productos. El fundamento de la decisión en el asunto *Gluten de trigo*,

[4089] *Federal Register*, volumen 67, Nº 75, 18 de abril de 2002 (Prueba documental CC-19).

[4090] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.157-3.160.

confirmada en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, las expresiones "importación de ese producto" y "producto importado" tienen "el *mismo* sentido … en el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 2".[4091] En su apoyo, Nueva Zelandia se remite al principio general enunciado por el Órgano de Apelación que contradice cualquier posible sugerencia de que la exclusiva atención prestada a las fuentes fue deliberada: "… las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2".[4092] El Órgano de Apelación también consideró que el concepto se relaciona básicamente con la cuestión del paralelismo entre el "alcance" de la investigación y el de la medida en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, donde rechazó la argumentación de los Estados Unidos basada en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias por ser irrelevante. El argumento de los Estados Unidos de que la exclusión de productos "no se distingue de la aplicación de un contingente arancelario o de una restricción cuantitativa ya que algunas de las importaciones incluidas en el ámbito de la determinación de existencia de daño grave no resultan afectadas por la medida, mientras que otras sí"[4093] no tiene sentido. En el caso de los contingentes arancelarios o las restricciones cuantitativas, la medida se impone todavía de conformidad con una determinación de que ha habido un aumento de las importaciones causantes de daño de los mismos productos a los que posteriormente se aplica el contingente arancelario o la restricción cuantitativa. La situación que deriva de las exclusiones de productos es bastante distinta pues en este caso las medidas de salvaguardia se imponen a un grupo determinado de productos sobre la base de una determinación fundamentada en un análisis de las importaciones de un grupo mucho más amplio de productos. En esta situación, el fundamento jurídico de la imposición misma de la medida de salvaguardia está viciado ya que los datos analizados como fundamento de las medidas se refieren a productos que no se corresponden con los productos que han sido realmente sometidos a la salvaguardia.[4094]

7.1753 Los Estados Unidos insisten en que el párrafo 1 del artículo 5 permite claramente que un Miembro aplique una medida de salvaguardia de un alcance inferior al necesario para prevenir o reparar el daño grave, siempre que cumpla la obligación NMF del párrafo 2 del artículo 2. Así pues, los Miembros disponen de capacidad discrecional para excluir totalmente rubros determinados del ámbito de la medida o para conceder una exclusión de cantidades limitadas de rubros concretos. Sin embargo, Nueva Zelandia alega que los informes del Órgano de Apelación establecen el "principio general" de un paralelismo del alcance. Los Estados Unidos sostienen que no existe tal principio. Por consiguiente, la exclusión completa de rubros concretos del producto similar o la aplicación reducida de una medida de salvaguardia son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Eso no quiere decir que se exijan las exclusiones o una aplicación reducida. Los reclamantes aceptan básicamente que las exclusiones no son obligatorias.[4095] El párrafo 2 del artículo 2 establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Este texto establece una limitación a la aplicación de una medida de salvaguardia, a saber, que se aplique sin tener en cuenta la fuente del producto. En este sentido, fuente sólo puede tener un

[4091] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96. (las cursivas figuran en el original)

[4092] *Ibid.*

[4093] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 766.

[4094] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.161-3.163.

[4095] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 206-209.

significado, a saber, el origen del producto en cuestión.[4096] Esta limitación no tiene ninguna relación con el tipo del producto en cuestión. Así pues, no reduce la facultad discrecional de los Miembros de aplicar la medida con un nivel distinto según los tipos distintos del producto, puesto que la medida no diferencia los tipos del producto basándose en su fuente.[4097]

7.1754 Noruega alega que si la decisión de excluir un producto concreto se basa en una definición incorrecta del producto importado, es decir, en grupos artificiales de diferentes productos, como en el presente caso, todo el análisis está viciado y también lo está la exclusión de productos. Lo dicho es particularmente cierto cuando estas vagas categorías dan lugar a constataciones de existencia de daño que afectan a una categoría más amplia de productos. Cuando algunos productos de esta categoría son excluidos posteriormente, su contribución al "aumento de las importaciones" y al "daño grave" seguirá siendo un factor de la decisión de aplicar medidas correctivas a los productos restantes, haciendo así que estas medidas correctivas superen el nivel permitido por el párrafo 1 del artículo 5. Si se hubiera procedido a una definición correcta del producto importado, todas las exclusiones de productos se referirían a la "totalidad" del producto ya que no habría "subproductos", lo que significaría que la medida correctiva sería igual a cero. Eso sí que está permitido.[4098]

7.1755 Los Estados Unidos observan también que la postura de las Comunidades Europeas sobre esta cuestión sigue siendo contradictoria. Los productores de acero de las Comunidades Europeas siguen pidiendo exclusiones del ámbito de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero. Las propias Comunidades Europeas nunca han sugerido a las autoridades administrativas encargadas de considerar estas peticiones que éstas sean incompatibles con las normas de la OMC. Tampoco las Comunidades Europeas han pedido a los Estados Unidos que revoquen las exclusiones concedidas anteriormente a petición de los productores de acero de las Comunidades Europeas, lo que sería el camino más rápido para conseguir la supresión de las exclusiones que las Comunidades Europeas pretenden que se consideren incompatibles con las normas de la OMC.[4099]

7.1756 Las Comunidades Europeas están en desacuerdo con la opinión de que el hecho de que un Miembro haya expresado, o no, una opinión con respecto a las exclusiones de productos influye en derecho a denunciar su ilegalidad.[4100] Ese derecho no ha sido limitado en ninguna parte del Acuerdo

---

[4096] En el *New Shorter Oxford English Dictionary* se define "*source*" (fuente) como "*[t]he derivation of a material thing; a place or thing from which something material is obtained or originates*" ("el origen de una cosa material; un lugar o cosa de la que se obtiene o procede algo material"). *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2957. El diccionario ofrece como ejemplo de esta definición: "*Transylvania was the oldest source of gold in the classical world*" ("Transilvania era la fuente más antigua de oro en el mundo clásico"). *Ibid.*

[4097] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 62 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4098] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 58 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4099] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 62 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4100] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 760. Los Estados Unidos citan el artículo de prensa que aportan como EE.UU. - Prueba documental 59 en apoyo de su alegación. Las Comunidades Europeas observan que las declaraciones del Comisario Lamy que se recogen en el artículo de prensa se hicieron aclarándose al mismo tiempo que las exclusiones "no resolverán el problema subyacente de la ilegalidad de la salvaguardia de los Estados Unidos, que es objeto de un litigio ante la Organización Mundial del Comercio" (*Ibid.*, página 2, *in fine*). Las exclusiones fueron debatidas cuando las Comunidades Europeas

sobre Salvaguardias y, en ausencia de tal restricción, los Miembros de la OMC disponen de una amplia capacidad discrecional para decidir si presentan una reclamación contra otro Miembro al amparo del ESD.[4101] Además, las exclusiones de productos no han sido concedidas a los Miembros de la OMC. Aun suponiendo que las exclusiones de productos fueran un beneficio al que pudieran acogerse los Miembros, *quod non*, admitir que la solicitud de estas exclusiones despoja a un Miembro del derecho a denunciarlas como incompatibles con la OMC equivaldría a afirmar que la víctima de un usurero no puede denunciarlo porque le pidió un aplazamiento o una reducción del pago de los intereses usurarios.[4102]

3. Constataciones exigidas

a) Planteamiento general

7.1757 Las Comunidades Europeas, China, Noruega y Suiza sostienen que las autoridades competentes, para cumplir el requisito de paralelismo, han de establecer mediante un análisis de las importaciones que están incluidas en el ámbito de las medidas de salvaguardia que éstas han aumentado y que están causando un daño grave.[4103] El Japón, China, Suiza y Noruega añaden que si un Miembro de la OMC decide excluir a un país del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia ha de establecer "explícitamente" que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumple las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, el Miembro de la OMC ha de ofrecer una "explicación razonada y adecuada" de la forma en que los hechos sirven de apoyo a esa determinación.[4104]

7.1758 China añade que las constataciones de las autoridades competentes han de basarse en una "explicación razonada y adecuada" suficiente de la forma en que los hechos sirven de apoyo a la determinación, teniendo en cuenta las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, no basta con indicar "explícitamente" que las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN causan "por sí solas" daño para que se considere cumplida la obligación de "paralelismo". Las constataciones de las autoridades competentes deben contener, por lo menos, los siguientes elementos: i) una evaluación de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (es decir, el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los

---

evaluaron si ejercían, o no, el derecho que les atribuye el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de suspender concesiones equivalentes al valor de los productos que fueron protegidos con medidas de salvaguardia sin que hubiera habido un aumento de las importaciones en términos absolutos, una vez que los Estados Unidos rechazaron las peticiones de las Comunidades Europeas de que se recortaran los aranceles como forma adecuada de compensación de conformidad con el artículo 8.

[4101] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 135.

[4102] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 488-495.

[4103] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 603.

[4104] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 184; Primera comunicación escrita de China, párrafo 563; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 328; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 367 y 371.

cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo)[4105]; ii) una evaluación de los demás factores pertinentes que influyan en la situación de la rama de producción de que se trate[4106] y la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño[4107]; y iii) una determinación sobre si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos.[4108, 4109]

7.1759 Corea recuerda que el Órgano de Apelación aclaró todavía más, en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, qué necesita demostrar un reclamante para establecer una presunción *prima facie* de que se ha impuesto una medida de salvaguardia en violación del requisito de paralelismo. El Órgano de Apelación había dicho que para establecer una presunción *prima facie* de la falta de paralelismo bastaba demostrar que la USITC había examinado en su investigación las importaciones procedentes de todas las fuentes y que las exportaciones procedentes del Canadá y México había sido excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia en cuestión.[4110] Por lo tanto, correspondía a la parte que imponía la medida de salvaguardia demostrar que las autoridades competentes habían establecido explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que se había constatado correctamente que las importaciones procedentes de fuentes no excluidas servían de apoyo, por sí solas, a las determinaciones positivas que se hubieran formulado de conformidad con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4111, 4112]

7.1760 Los Estados Unidos sostienen que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por los grupos especiales y el Órgano de Apelación, no exige que se formulen constataciones específicas y diferenciadas con respecto a las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN y con respecto a todos los factores a que hace referencia el párrafo 2 del artículo 4. Los únicos requisitos que establecen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 son que las autoridades competentes publiquen "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" y que presenten "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". El Acuerdo no exige que el informe tenga una estructura o un formato particulares, ni que se haga un análisis determinado. Según concluía el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*: "… no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esta determinación. Ese proceso es

[4105] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 136.

[4106] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 136.

[4107] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[4108] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

[4109] Primera comunicación escrita de China, párrafos 587 y 589.

[4110] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 187.

[4111] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 187-188 y 198.

[4112] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 207-208.

competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. Únicamente nos interesa la determinación en sí misma …".[4113, 4114]

7.1761 En respuesta, el Japón pregunta de qué otro modo, -sin unas constataciones específicas y diferenciadas con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN y con respecto a todos los factores a que hace referencia el párrafo 2 del artículo 4- podría un Miembro saber si las importaciones sometidas a la medida de salvaguardia son, de hecho, las mismas que causan el daño grave, si la autoridad competente no completa una evaluación de la relación de causalidad con respecto a estas importaciones. El Japón sostiene que los Estados Unidos esperan la simple aceptación por los reclamantes de que el examen de los distintos factores que tienen una influencia sobre la rama de producción nacional habría dado el mismo resultado aunque la USITC hubiera limitado su examen a las importaciones no procedentes del TLCAN. Según el Japón, más sorprendente todavía es el razonamiento que utilizan los Estados Unidos para explicar su repetido incumplimiento del requisito de paralelismo. Abiertamente sostienen que sólo necesitan afirmar explícitamente la conclusión de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron o amenazaron causar, por sí solas, un daño grave y no necesitan presentar una explicación de esas constataciones, incluidos los resultados de cada etapa del proceso analítico que dio lugar a esa conclusión.[4115, 4116]

7.1762 China alega que formular constataciones específicas con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN y con respecto a todos los factores a que hace referencia el párrafo 2 del artículo 4 -como otro factor del daño-, lejos de ser redundante, era el único camino que podían seguir los Estados Unidos para cumplir las disposiciones de la OMC, es decir, para satisfacer la obligación de demostrar que las importaciones no procedentes del TLCAN podían, por sí solas, causar un daño grave a la rama de producción de los Estados Unidos.[4117]

7.1763 El Japón añade que "[p]ara ser explícita una afirmación tiene que expresar de manera precisa todo lo que quiere decir, no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca".[4118] Como ha constatado el Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, una simple narración de los hechos, sin un análisis detallado de si las importaciones no procedentes del TLCAN causan, por sí solas, un daño grave no es suficiente para limitar la aplicación de la medida a un subconjunto determinado de las importaciones totales.[4119]

7.1764 Los Estados Unidos señalan que los reclamantes repiten continuamente el argumento de que el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN no cumple el requisito

---

[4113] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

[4114] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 749-750.

[4115] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 752-753; respuestas escritas de los Estados Unidos a las preguntas de las partes, párrafo 18 (en respuesta a una pregunta formulada por las Comunidades Europeas).

[4116] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 185-190.

[4117] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 318.

[4118] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4119] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 304.

establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* de proporcionar "una explicación razonada y adecuada que establezca explícitamente" que las importaciones no procedentes de una zona de libre comercio causan un daño grave.[4120] Esta focalización eleva incorrectamente la descripción hecha por el Órgano de Apelación de la obligación por encima de los términos del propio texto. Los artículos 3 y 4 no exigen una constatación "explícita" y el Órgano de Apelación no ha relacionado nunca ese requisito con el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tampoco es necesaria la "explicitud" para formular las constataciones y conclusiones fundamentadas que exige el párrafo 1 del artículo 3 ni el "análisis detallado" que exige el párrafo 2 c) del artículo 4. Los informes del Órgano de Apelación no hacen que la presentación de una explicación "explícita" sea una obligación diferenciada. La primera vez que apareció el término en el contexto del paralelismo fue en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, donde se constata que el análisis de las importaciones procedentes del Canadá hecho por la USITC no contenía ninguna "determinación explícita con respecto al aumento de las importaciones, *con exclusión de las importaciones procedentes del Canadá*".[4121] A continuación, el Órgano de Apelación utilizó el mismo término en el asunto *Estados Unidos - Tubos* para describir su constatación de que el análisis más detallado que había realizado la USITC en aquel caso todavía no establecía explícitamente que el aumento de las importaciones procedentes de países que no eran miembros del TLCAN causara por sí solo daño grave.[4122] En ambos casos utilizó el término a raíz de la ausencia de una declaración "clara e inequívoca" de que el aumento de las importaciones procedentes de países que no eran miembros del TLCAN causaba por sí solo daño grave. A continuación indagaba si las explicaciones de las declaraciones que había hecho la USITC constituían una "explicación razonada y adecuada", pero nunca pidió que la explicación fuera "explícita". Así pues, para entender mejor cómo utiliza el Órgano de Apelación el término "explícita" cabe referirse a la conclusión formal de las autoridades competentes acerca de si las importaciones no procedentes de la zona de libre comercio han causado daño grave, pero no es necesaria una narración "explícita" de los resultados de cada una de las etapas del proceso analítico que condujo a esa conclusión.[4123, 4124]

7.1765 Nueva Zelandia señala que no está de acuerdo en que "la mejor forma de entender" la orientación del Órgano de Apelación es como se ha dicho, puesto que así se reduciría la exigencia de una "explicación razonada y adecuada" al simple requisito de una conclusión, bajo la forma de mera afirmación, de que si no se hubieran incluido las importaciones procedentes de la zona de libre comercio el resultado habría sido el mismo. Esta es, precisamente, la base que pretenden utilizar los Estados Unidos para justificarse con respecto a las importaciones procedentes del TLCAN. Y esa es también, precisamente, la base del rechazo por el Órgano de Apelación, en el asunto *Corea - Tubos*,

[4120] Primera comunicación escrita de China, párrafos 588-589; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 316; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.178-4.179; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 355-357.

[4121] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98. (las cursivas figuran en el original)

[4122] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4123] El Órgano de Apelación ha constatado con respecto a una constatación de la existencia de una relación de causalidad que "[e]sas fases no son 'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

[4124] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 752-753.

de la nota 168 del informe de la USITC como "explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación".[4125] Debe recordarse que, en aquel caso, el Órgano de Apelación observó que la explicación "no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca".[4126] Además, según constató el Órgano de Apelación en ese caso así como en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, una simple narración de los hechos sin un análisis detallado de si las importaciones no procedentes del TLCAN causan por sí solas daño grave no basta para aplicar la medida a sólo una parte de las importaciones totales.[4127]

7.1766 Igualmente, las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos enhebran una serie de proposiciones bastante extraordinarias, muchas de las cuales contradicen el contenido de los informes del Órgano de Apelación en que se aborda el principio de paralelismo.[4128] Es verdad que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene los términos "constataciones explícitas" ni tampoco contiene el término paralelismo. No obstante, el requisito de "paralelismo" es claramente deducible del texto, y el Órgano de Apelación ha aclarado que existe tal principio jurídico y que éste supone que ha de presentarse una constatación explícita y una explicación razonada del hecho de que las importaciones incluidas en el ámbito de aplicación de una medida, por sí solas, cumplen los requisitos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La falta de constataciones y/o explicaciones razonadas expresas fue precisamente el vicio que el Órgano de Apelación constató en las medidas en cuestión en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[4129] Los Estados Unidos insisten también en que el Órgano de Apelación no exigió que la justificación que sirviera de base para las conclusiones relativas a las importaciones no excluidas fuera explícita. Las Comunidades Europeas sostienen, al contrario, que los Estados Unidos no han mostrado cómo puede ser realmente adecuada una explicación que ni siquiera se ha verbalizado si se tienen en cuenta las indicaciones claras del Órgano de Apelación y su conclusión de que la suma de las constataciones sobre todas las importaciones y de las constataciones sobre el Canadá y México no equivalía a una constatación sobre todas las importaciones menos las procedentes del TLCAN.[4130] De hecho, ni siquiera hay una constatación implícita.[4131]

7.1767 Suiza alega también que los Estados Unidos juegan con las palabras y en ningún caso presentan una explicación adecuada y razonada que establezca que las importaciones no procedentes de la zona de libre comercio causaron un daño grave. El Órgano de Apelación[4132] ha dicho que los Estados Unidos tienen que demostrar que la USITC proporcionó una explicación razonada y adecuada que establece explícitamente que las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.[4133]

[4125] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 195.

[4126] *Ibid.*, párrafo 194.

[4127] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.151.

[4128] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 452.

[4129] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 196.

[4130] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 196.

[4131] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 454-457.

[4132] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188.

[4133] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 105.

b) Constataciones de la USITC en el presente caso

i) Importaciones procedentes de zonas de libre comercio

7.1768 Las Comunidades Europeas alegan que en el informe principal de la USITC no se considera la necesidad de asegurar el paralelismo entre las constataciones sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y las medidas a imponer. Lo que sí hay en el Segundo Informe Complementario, sin embargo, es un intento tardío e inadecuado de tener en cuenta el principio de paralelismo.[4134]

7.1769 Según las Comunidades Europeas, la explicación que contiene el Segundo Informe Complementario se refiere a la exclusión del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia en relación con seis de los diez productos (es decir, todos excepto los productos fundidos con estaño, las barras de refuerzo, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable). En lo que respecta a las importaciones procedentes de Israel y Jordania, la USITC simplemente "indica, de conformidad con las constataciones que contienen sus Opiniones sobre la Medida Correctiva, que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión ni las de los miembros individuales de la Comisión".[4135, 4136]

7.1770 Las Comunidades Europeas sostienen que las explicaciones que se ofrecen en el Segundo Informe Complementario no bastan para reparar el incumplimiento del principio de paralelismo en el informe principal.[4137] La constatación de que las importaciones procedentes del Canadá o México, tomadas individualmente, no constituyen una parte sustancial o no contribuyen de forma importante al daño, no tiene ninguna relación con la cuestión de si las importaciones no excluidas cumplen por sí solas los criterios para la imposición de medidas de salvaguardia. Además, las referencias al informe de la USITC de octubre de 2001, en que se basan los Estados Unidos, no tienen en cuenta las tendencias más recientes de las importaciones (todo el año 2001).[4138]

7.1771 En lo que respecta a los productos fundidos con estaño, las barras de refuerzo, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial puede ya concluir que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias basándose para ello en que los Estados Unidos ni siquiera han formulado una constatación de que esas importaciones particulares que están incluidas en el ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia cumplen, por sí solas, las condiciones establecidas en el Acuerdo.[4139]

7.1772 Según las Comunidades Europeas, el análisis que se ofrece en el Segundo Informe Complementario de los seis productos restantes está viciado porque padece de los mismos defectos

[4134] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 604-605.

[4135] Segundo Informe Complementario, página 4.

[4136] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 606-608.

[4137] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 613.

[4138] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 482.

[4139] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 614.

que el informe principal. Por ejemplo, no considera el período más reciente ni contiene datos sobre las importaciones realizadas en 2001 aunque se dispusiera de ellos cuando se elaboró este Segundo Informe Complementario. En cualquier caso, no hay demostración ni explicación adecuada de un aumento repentino, reciente, agudo y significativo de las importaciones no procedentes del TLCAN de CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, accesorios de acero al carbono y aleado, barras de acero inoxidable y algunos productos tubulares.[4140]

7.1773 Suiza mantiene que indudablemente la USITC analizó en su informe original los distintos factores que han de tenerse en cuenta para la aplicación de una medida de salvaguardia basándose en las importaciones totales, incluidas las importaciones procedentes de zonas de libre comercio. Además, en lugar de formular todas las determinaciones necesarias tomando como base las importaciones sometidas a la medida, la USITC se limitó a añadir la coletilla de que la exclusión no habría modificado la determinación basada en el análisis de todas las importaciones. Estas generalizaciones sin fundamento no cumplen el criterio establecido por el Órgano de Apelación y son claramente erróneas. Los Estados Unidos sólo mencionan lo que ellos piensan que no tienen que hacer, pero no demuestran que han cumplido las prescripciones de la OMC, y no pueden hacerlo. Según Suiza y Noruega, el principio de paralelismo no significa que un Miembro de la OMC pueda excluir las importaciones que estime conveniente diciendo que tales exclusiones no influyen en el resultado final. Como ha aclarado el Órgano de Apelación, lo que las autoridades competentes tienen que establecer es que las importaciones procedentes de fuentes que no están incluidas en zonas de libre comercio cumplen, por sí solas, los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4141] Esto significa que, si se permite la exclusión de algunas importaciones del ámbito de la medida, todas las determinaciones necesarias han de formularse -y explicarse de forma razonada y adecuada- sobre la base de las importaciones que están sometidas a la medida.[4142] Noruega añade que una de las consecuencias de lo dicho es que, tras la exclusión del ámbito de la investigación, ha de hacerse un análisis correcto del aumento de las importaciones y de la relación de causalidad.[4143]

7.1774 En el presente caso, la explicación de las autoridades competentes de los Estados Unidos con respecto a la cuestión del paralelismo aparece en varias secciones del informe de la USITC. Parte del debate aparece en los apartados del informe que contienen el análisis de todas las importaciones. Parte del debate aparece también en el análisis dedicado expresamente a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio en el Segundo Informe Complementario. Estos dos documentos están destinados a ser leídos conjuntamente, como pone de manifiesto la designación de la parte preparada en último lugar como "complementaria". Las constataciones de la USITC con respecto a la mayoría de los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 figuran en el análisis de la USITC de todas las importaciones. En la medida en que la exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio no habría modificado estas constataciones, la USITC no estaba obligada a repetirlas. Por ejemplo, la exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio no habría modificado las exportaciones de los productores nacionales, sus niveles de empleo, sus

[4140] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 620, 622, 623.

[4141] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

[4142] Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 103-104; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 182.

[4143] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 182.

pérdidas y beneficios o las tendencias de estos indicadores. El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a la USITC a realizar estos análisis de nuevo para cumplir el requisito de paralelismo.[4144]

7.1775 Los Estados Unidos alegan, en respuesta, que el informe de la USITC, con el fin de prestar apoyo a sus conclusiones sobre las importaciones no procedentes del TLCAN, contiene en relación con cada una de las ramas de producción: i) una constatación específica de que las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron; ii) una constatación, en el análisis de todas las importaciones, de que la rama de producción había sufrido un daño grave; iii) constataciones, en el análisis de todas las importaciones, referentes a las condiciones pertinentes de competencia en la rama de producción; iv) una constatación específica describiendo la relación causal entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional; y v) constataciones, en el análisis de todas las importaciones, sobre factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron daño grave.[4145]

7.1776 Los Estados Unidos insisten en que la presentación por la USITC de constataciones y análisis con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio y la utilización continua por la USITC de las partes de su análisis de todas las importaciones que seguían siendo aplicables, era una forma permisible de cumplir las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. La publicación por la USITC del informe complementario con posterioridad a haber acabado su análisis de todas las importaciones no convierte a este informe complementario en un "análisis *ex post facto*". La USITC presentó esta respuesta antes de la decisión de aplicar las medidas de salvaguardia, lo que satisface el requisito del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar una medida "… sólo … si dicho Miembro ha determinado" que el aumento de las importaciones de un producto está causando un daño grave.[4146]

7.1777 Las Comunidades Europeas discuten la afirmación de que el alcance de las importaciones no influye en la valoración de la situación de la rama de producción nacional.[4147] De entrada, el primero de los factores que las autoridades nacionales han de evaluar en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 hace referencia precisamente a las tendencias de las importaciones. Dada la simetría que ha de existir entre la información sobre las importaciones utilizada para formular las determinaciones y la información sobre las importaciones sometidas a la medida, ello significa claramente que las tendencias de las importaciones que son pertinentes en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 han de ser evaluadas exclusivamente sobre la base de las importaciones que serán incluidas en el ámbito de la medida.[4148] Las Comunidades Europeas recuerdan que la USITC formuló "determinaciones positivas" (es decir, constató que estas importaciones no cumplían los criterios legales para su exclusión) con respecto a las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío, los artículos de acero al carbono y aleado y las barras de acero inoxidable procedentes del Canadá, así como CPLPAC y accesorios de acero al carbono y aleado procedentes de México.[4149] En la medida en que la

[4144] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 749-750.

[4145] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 778-788.

[4146] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 751.

[4147] *Véase*, por ejemplo, Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 750; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 95 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4148] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 460-463.

[4149] Proclamación Nº 7529, párrafo 5.

Proclamación Nº 7529 excluye a estas importaciones del ámbito de las medidas[4150] no pudo haberse basado en las determinaciones de octubre de 2001, pues éstas no establecían que pudieran ser excluidas.[4151]

7.1778 Las Comunidades Europeas sostienen que añadir algunas observaciones *ex post* sobre todas las importaciones menos las procedentes del TLCAN no equivale a cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a "todas las importaciones menos las procedentes de zonas de libre comercio". En otras palabras, incluso las conclusiones *ex post* del Segundo Informe Complementario siguen incluyendo todavía las importaciones procedentes de fuentes (Israel y Jordania) que fueron posteriormente excluidas de las medidas de salvaguardia. Por último, no hay una explicación razonada y adecuada en el informe de la USITC del motivo por el que formular una constatación de existencia de daño con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio es "redundante".[4152] Siguiendo con el desarrollo de su argumentación, las Comunidades Europeas añaden que las determinaciones de la USITC que figuran en las páginas 17-18 de su informe son: i) determinaciones sobre las importaciones procedentes de todas las fuentes, o ii) determinaciones sobre las importaciones procedentes del Canadá y iii) de México, consideradas individualmente. Las determinaciones sobre las importaciones procedentes de todas las fuentes no son modificadas ni, más en concreto, transformadas en determinaciones que cumplen el principio de paralelismo por las determinaciones individuales sobre las importaciones procedentes del Canadá y México. Así pues, aun suponiendo que sólo hayan sido excluidas de las medidas de los Estados Unidos objeto de examen las importaciones procedentes del Canadá y México, pero no las de Israel y Jordania además, esas medidas y las constataciones y determinaciones que les sirven de base no cumplirían el principio de paralelismo. Siguen siendo determinaciones que no establecen explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que las importaciones incluidas en el ámbito de las medidas, por sí solas, estaban aumentando en tal cantidad y en condiciones tales que causaban un daño grave. En concreto, no se puede en absoluto "sustraer" del ámbito de una determinación basada en las importaciones procedentes de todas las fuentes las determinaciones adicionales relativas a México y/o el Canadá y pretender que, por deducción, el resultado de esta "sustracción" es una determinación y una explicación que respeta el principio de paralelismo.[4153]

7.1779 Nueva Zelandia alega que la USITC formuló constataciones, en su informe de diciembre de 2001, de que las importaciones procedentes de México y el Canadá de CPLPAC constituían una parte sustancial de las importaciones totales y que las importaciones procedentes de México contribuían de forma importante al daño grave supuestamente causado por las importaciones. El importante papel desempeñado por las importaciones procedentes de fuentes del TLCAN en la investigación de la USITC sobre las importaciones procedentes de todas las fuentes es bastante claro. Estas primeras constataciones son evitadas luego artificiosamente en el Segundo Informe Complementario. La falta de explicación por la USITC de sus anteriores constataciones refuerza la conclusión de que los Estados Unidos no han presentado una explicación adecuada y razonada que sirva de apoyo a su exclusión de las importaciones procedentes de sus socios en el TLCAN del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos pretenden que el análisis necesario

[4150] Proclamación Nº 7529, párrafo 8.

[4151] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 449.

[4152] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 460-463.

[4153] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 466-467; Segunda declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas sobre el paralelismo, párrafo 4.

de las importaciones no procedentes del TLCAN ha de buscarse en alguna parte del análisis más general de todas las importaciones, pero esta pretensión carece de fundamento. Ni en el informe de la USITC ni en el Segundo Informe Complementario se evalúa la parte del mercado interno que absorben las importaciones no procedentes del TLCAN ni tampoco otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión. La USITC no examinó el impacto que las importaciones procedentes del TLCAN tendrían sobre la rama de producción nacional si se excluyera a estas exportaciones del ámbito de la medida. La USITC tampoco formuló una constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño, ni tampoco demostró existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave que suponga una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.[4154]

7.1780 Las Comunidades Europeas recuerdan que la USITC formuló, con respecto a varios grupos de productos, determinaciones positivas contra las importaciones procedentes del Canadá y/o México[4155], es decir, determinó que las importaciones procedentes de México y/o el Canadá "representan una parte sustancial de las importaciones totales" y "contribuyen de forma importante al daño grave" de conformidad con el artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN.[4156] En cualquier caso, las determinaciones individuales sobre las importaciones procedentes de México y el Canadá no tienen trascendencia si se quiere demostrar el cumplimiento del principio de paralelismo porque se basan en una norma (la del artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN) que es bastante distinta de las normas de la OMC. Según las normas de la OMC, han de contarse (o excluirse desde el principio) todas las importaciones, no sólo las procedentes de los cinco primeros países exportadores, y han de evaluarse todas las causas de daño. Otro motivo es que no se desglosan en las determinaciones de 22 de octubre de 2001 los datos de las importaciones procedentes de Israel y Jordania (de hecho, ni siquiera se hace tal cosa en el Segundo Informe Complementario).[4157] En conclusión, todo lo que queda (en el sentido de determinaciones pertinentes) después de examinar el informe original de la USITC son determinaciones basadas en las importaciones procedentes de todas las fuentes.[4158]

7.1781 Los Estados Unidos responden que si se aceptara el argumento de las Comunidades Europeas una de las consecuencias sería que las autoridades competentes no podrían nunca revisar su informe, una vez publicado, ni se podría facilitar información adicional si el Miembro que evalúa la aplicación de una medida de salvaguardia considera que sería útil presentar información adicional sobre su determinación. En efecto, si las Comunidades Europeas tuvieran razón, las autoridades competentes

[4154] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.152-3.153.

[4155] Se trata de los grupos de productos enumerados en el párrafo 449 de la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas (para el Canadá: barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, accesorios de acero al carbono y aleado, barras de acero inoxidable; para México, determinados accesorios planos de acero y acero al carbono y aleado).

[4156] Citada en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 444, nota 349.

[4157] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 466-467; Declaración oral formulada por las Comunidades Europeas sobre el paralelismo en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 4.

[4158] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

no podrían ni siquiera corregir las pequeñas erratas del informe. Nada indica que el Acuerdo sobre Salvaguardias imponga tal camisa de fuerza a las autoridades competentes.[4159]

7.1782 Las Comunidades Europeas sostienen que la postura de los Estados Unidos es contradictoria. Por un lado, los Estados Unidos alegan que en el informe de la USITC de 22 de octubre de 2001 figuran todas las determinaciones pertinentes. Está claro que estas determinaciones no se refieren a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio *por sí solas*. Por consiguiente, no sirven de apoyo a las medidas aplicadas mediante la Proclamación Nº 7529. Por otro lado, los Estados Unidos parecen contradecirse porque, en su intento de demostrar que cumplieron el requisito de paralelismo, hacen referencia a la información "presentada" por la USITC el 4 de febrero de 2002 y aparentemente la tratan como si fueran nuevas constataciones capaces de justificar las medidas de salvaguardia.[4160] Caso de que los Estados Unidos aleguen que estos "informes" adicionales son de hecho nuevas determinaciones de que se han cumplido las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y caso de que el Grupo Especial las acepte como determinaciones o explicaciones adicionales de las determinaciones de octubre de 2001, las Comunidades Europeas sostienen que serían también inadecuadas porque ignoran los datos correspondientes a 2001 y no tienen en cuenta las importaciones excluidas en el análisis de la relación de causalidad.[4161] Las determinaciones que figuran en las páginas 1 y 17-18 del informe de la USITC de 22 de octubre de 2001 no incluyen ninguna determinación sobre el "aumento de las importaciones" que se refiera exclusivamente a las importaciones procedentes de las fuentes excluidas. Al contrario, se refieren a las importaciones procedentes de todas las fuentes. La conclusión jurídica de las autoridades competentes es que el aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* causó daño a la rama de producción de los Estados Unidos. A la vista de estas determinaciones, las medidas adoptadas por el Presidente, que excluyen a las importaciones procedentes de determinadas fuentes, carecen de fundamento jurídico y no se pueden mantener.[4162]

ii) Demostración exigida con respecto a las importaciones no excluidas

7.1783 Noruega alega que las importaciones procedentes del TLCAN fueron utilizadas por los Estados Unidos para justificar la constatación tanto de la existencia de un "aumento de las importaciones" como de "daño grave".[4163] El Japón sostiene que las importaciones no procedentes del TLCAN han de ser analizadas por sí mismas. En otras palabras, no es posible formular ninguna conclusión sobre las importaciones no procedentes del TLCAN basada en análisis de las importaciones totales, por un lado, y las importaciones procedentes del TLCAN, por otro.[4164] Igualmente, China alega que ha de haber una explicación razonada y adecuada que explique

[4159] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4160] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 129 formulada por el Grupo Especial, párrafo 239; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 751.

[4161] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 439-440.

[4162] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 441-442.

[4163] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4164] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

explícitamente que las importaciones no procedentes de socios en zonas de libre comercio cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, y en particular que el daño no se debió a socios en zonas de libre comercio, tratados como "otros factores".[4165] Por su parte, Corea sostiene que el Órgano de Apelación ha dejado claro que, para satisfacer el requisito de paralelismo, los Estados Unidos han de cumplir *todas* las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 tomando como base las mismas importaciones que son sometidas a la medida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2.[4166] Por consiguiente, han de satisfacerse todas las condiciones que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para que el análisis del paralelismo sea completo. Ha de demostrarse de forma clara y sin ambigüedades que las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN cumplen todas las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4. De ese análisis se deduce también directamente que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN se convierten en "otro factor" potencial del daño. Por último, Corea subraya que "meras aseveraciones" no pueden sustituir al análisis completo y detallado[4167] exigido por los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4168]

7.1784 Noruega alega que la USITC, en su exposición general sobre la relación de causalidad y el papel de las causas alternativas, no abordó ni una sola vez el papel de las importaciones no procedentes del TLCAN distinguiéndolas de todas las importaciones. Nunca se hizo el menor intento de hacer un análisis de los hechos relacionados con las importaciones no procedentes del TLCAN. La respuesta a la petición del USTR no fue mejor. Noruega alega que no se ha hecho ningún análisis de los hechos, sólo se ha afirmado sencillamente que "las mismas consideraciones que nos han conducido a concluir que el aumento de las importaciones de CPLPAC son una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional son también aplicables al aumento de las importaciones de CPLPAC procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México".[4169, 4170] Según Noruega, debe quedar claro que esa declaración no cumple los requisitos establecidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4171]

7.1785 Los Estados Unidos admiten que el examen presentado por la USITC, en su análisis de todas las importaciones, de las cuestiones del aumento de las importaciones y la relación de causalidad no es aplicable automáticamente a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, la USITC facilitó para cada una de las ramas de producción nacional pertinentes un examen particularizado del aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN y de la relación causal

[4165] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 310.

[4166] Corea no está de acuerdo en que se pueda lograr este paralelismo jurídicamente si no es tomando como base una constatación de que todas las importaciones cumplen las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y que todas las importaciones sean objeto de la medida según establece el párrafo 2 del artículo 2, como se examina detalladamente en el apartado posterior dedicado al trato NMF.

[4167] Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 770; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4168] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 216-219.

[4169] Segundo Informe Complementario de la USITC, de 4 de febrero de 2002, página 5 (Prueba documental CC-11).

[4170] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 183.

[4171] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 184-187.

correspondiente. La USITC constató frecuentemente, en su análisis del aumento de las importaciones, que las tendencias generales de las importaciones eran las mismas que las tendencias de las importaciones no procedentes del TLCAN ya que correspondían a todas las importaciones. En tales circunstancias, el análisis de la USITC de la relación causal con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN se centró en los mismos períodos que el análisis de todas las importaciones. Ello deriva del hecho de que el carácter y la definición temporal del daño grave sufrido por la rama de producción nacional eran iguales con independencia del conjunto de importaciones examinado. Además, en su examen de la relación causal correspondiente a todas las importaciones, la USITC formuló constataciones sobre factores distintos de las importaciones que supuestamente causaban daño grave. Como se examina más adelante, estas constataciones se centraron muchas veces en datos correspondientes a la rama de producción o el mercado de los Estados Unidos en general. Esas constataciones eran igualmente aplicables tanto si se trataba de un análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN como si se trataba de un análisis de todas las importaciones. Por consiguiente, ésta era otra serie de constataciones que la USITC no estaba obligada a repetir en las secciones de su informe dedicadas específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN.[4172]

7.1786 Las Comunidades Europeas señalan además que un examen del texto concreto del Segundo Informe Complementario revela otras deficiencias: en lo que respecta a la evaluación del aumento de las importaciones, la USITC presenta como "aumento absoluto" sencillamente información sobre las importaciones y observa que "las importaciones han aumentado" sin ninguna aclaración más.[4173] De este modo, la USITC sigue aplicando de hecho el criterio "cualquier aumento" que el Órgano de Apelación ha rechazado claramente.[4174] En la medida en que la USITC hace referencia a proyecciones de las importaciones para 2001-2002[4175], queda de manifiesto que no se hicieron las mismas proyecciones para otros grupos de productos. En lo que respecta a la relación de causalidad, la USITC no separó y distinguió el impacto de las importaciones excluidas para no atribuirlo a las importaciones incluidas en el ámbito de las medidas. No se realizó un análisis de las ventas a precio inferior en todos los grupos de productos, o este análisis se limitó a un producto.[4176] No hay ningún análisis de la coincidencia de las tendencias.[4177]

7.1787 Los Estados Unidos reiteran que los reclamantes siguen ignorando que en todo el informe de la USITC se encuentran constataciones que tienen importancia para el análisis del paralelismo. Aunque muchas de las constataciones pertinentes se encuentran en la sección del informe publicada

[4172] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 784-786.

[4173] Véase, por ejemplo, Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5 (barras laminadas en caliente de acero al carbono y aleado); página 6 (barras acabadas en frío).

[4174] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129, conviniendo con las constataciones del informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.161; véase también la sección C *supra*.

[4175] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 867, en referencia a algunos productos tubulares distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos.

[4176] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 7 (barras acabadas en frío), donde el análisis de las ventas a precio inferior sólo se realizó para los "C12 L 14 de una pulgada", y basándose en información confidencial; página 8 (accesorios de acero al carbono y aleados).

[4177] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 478-481, 486.

como Segundo Informe Complementario, dedicada expresamente a las importaciones no procedentes del TLCAN, se encuentran también otras constataciones pertinentes en el análisis de todas las importaciones. Las constataciones no se limitan a una sección concreta del informe. Primero, la USITC constató expresamente, con respecto a cada uno de los productos similares pertinentes, que el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN causaba o amenazaba causar un daño grave. Segundo, el análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN contiene no sólo una descripción de cómo aumentaron estas importaciones, sino un análisis particularizado de la relación de causalidad. Tercero, el análisis de la USITC de todas las importaciones contiene constataciones referentes al daño grave, las condiciones de competencia y las causas de daño grave que son igualmente aplicables en el análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, y parte de este análisis. El análisis particularizado de la relación de causalidad hecho por la USITC sirvió para separar y distinguir los efectos de las importaciones no procedentes del TLCAN de los efectos de las importaciones procedentes del mismo. Como en el análisis particularizado de la relación de causalidad la USITC sólo consideró las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC separó el volumen y los efectos sobre los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN de los de las importaciones procedentes del mismo. El análisis de la USITC incorporó, además, del análisis de todas las importaciones, los factores que no se modificaban con independencia de las importaciones que se analizaran.[4178]

7.1788 Las Comunidades Europeas alegan que una omisión importante, de hecho un vicio insalvable, del Segundo Informe Complementario era que no consideraba en ningún lugar las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania como "otro factor" causante del daño y no medía su carácter y amplitud, para asegurarse de que el daño causado por las importaciones procedentes de estos cuatro países no se atribuía a las importaciones a las que se impusieron finalmente las medidas. La USITC había saltado directamente a unas generalizaciones sobre los efectos perjudiciales causados por las importaciones no procedentes del TLCAN y había concluido que "las mismas consideraciones que nos condujeron a concluir que el aumento de las importaciones [de cada uno de los siete productos] es una causa sustancial de daño grave son aplicables también al aumento de las importaciones [de estos productos] procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México".[4179] Sin embargo, las conclusiones sobre cada uno de estos siete productos están viciadas de origen porque la USITC no rehizo el examen de la relación de causalidad considerando estas importaciones excluidas como otro factor.[4180] El hecho de que la USITC no haya considerado como "otro factor" del daño a las importaciones excluidas es tanto más sorprendente cuanto que la propia USITC reconoce en su informe que estas importaciones contribuyeron de forma importante al daño grave causado por las importaciones totales. En concreto, la USITC constató que las siguientes importaciones procedentes del TLCAN representaban una "parte sustancial de las importaciones totales y contribuyeron de forma importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional": CPLPAC (de México); barras laminadas en caliente (del Canadá); barras acabadas en frío (del Canadá); algunos productos tubulares (del Canadá y de México); accesorios de acero al carbono y aleado (del Canadá y de México); y barras de acero inoxidable (del Canadá).[4181] Las Comunidades Europeas añaden que la referencia a "otros factores" (distintos de las importaciones) que contiene el informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Cordero* y la referencia a "factores distintos del aumento de las importaciones" del párrafo 2 b) del artículo 4 han de entenderse como referencias a

[4178] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 158-161.

[4179] Segundo Informe Complementario, páginas 6, 7, 8, 10, 11 (aclaraciones añadidas).

[4180] Véase la sección IV.F.6 b), d), e), g), h), i), *supra*.

[4181] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 624-626.

otros factores distintos de las importaciones incluidas en el ámbito de la medida. Sería absurdo que un Miembro que imponga una medida de salvaguardia pueda al mismo tiempo evaluar la relación de causalidad sin proceder a la "no atribución" de los efectos de las importaciones procedentes del TLCAN. De hecho, equivaldría a hacer una evaluación de la relación de causalidad basándose en todas las importaciones, incluidas las procedentes del TLCAN, pues las autoridades competentes no se habrían asegurado "de que los efectos perjudiciales de los demás factores causales no quedaran incluidos en la evaluación del daño imputado al aumento de las importaciones".[4182] Basándose en este criterio normativo, la USITC no examinó si las importaciones procedentes del TLCAN causaron daño grave. Sólo examinó si contribuyeron de forma importante al daño grave. La mera conclusión, en algunos casos, de que las importaciones procedentes de algunas fuentes "no contribuyeron *de forma importante*" no significa que tales importaciones no causaran daño y no tuvieran que ser sometidas, por consiguiente, a la norma de no atribución.[4183]

7.1789 El Japón sostiene que el método taquigráfico utilizado por los Estados Unidos para determinar si las importaciones no procedentes del TLCAN son una causa sustancial de daño grave equivale a constatar que las importaciones no procedentes del TLCAN cumplen por sí solas los requisitos de aumento de las importaciones y relación de causalidad. Este planteamiento fue considerado insuficiente por el Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*. Para justificar la imposición de una medida de salvaguardia únicamente a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio todos los análisis necesarios para constatar la existencia de daño grave causado por el aumento de las importaciones han de realizarse tomando como referencia únicamente las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio.[4184]

7.1790 Los Estados Unidos responden que, para concluir que las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio son una causa sustancial de daño grave, la USITC formuló constataciones de que las importaciones no procedentes de esa zona de libre comercio, consideradas por sí solas, cumplían los requisitos de aumento de las importaciones y relación de causalidad.[4185] Los Estados Unidos alegan además que el paralelismo no obliga a la USITC a tratar a las importaciones excluidas, procedentes de socios en zonas de libre comercio, como un "factor distinto del aumento de las importaciones" según los términos del párrafo 2 b) del artículo 4. El informe de la USITC contiene su análisis de las importaciones totales, su análisis de las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio y su análisis de las importaciones procedentes de dichas zonas de libre comercio. Las constataciones y conclusiones fundamentadas que contienen estos análisis separan y distinguen el daño atribuible a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio del daño atribuible a las importaciones procedentes de dichas zonas, y garantizan que uno no es atribuido al otro.[4186] El informe de la USITC contiene las conclusiones explícitas de ésta con respecto a las importaciones totales, su conclusión explícita de que la exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio no modificaría estas conclusiones y la conclusión explícita de que las importaciones no

[4182] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 185.

[4183] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 91 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4184] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 96 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4185] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 96 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4186] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 769.

procedentes de zonas de libre comercio eran una causa sustancial de daño grave. Esta combinación de conclusiones tiene por efecto distinguir y separar el daño atribuible a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio del daño atribuible a las importaciones procedentes de estas zonas. La USITC iniciaba su análisis formulando una serie de conclusiones con respecto a las importaciones totales y el daño que causaban a la rama de producción nacional. En estas conclusiones se identificaba el daño atribuible a las importaciones totales, se separaba y distinguía el daño atribuible al aumento de las importaciones del daño atribuible a otros factores y se garantizaba que el daño atribuible a otros factores no era atribuido a las importaciones totales. Este proceso separaba por sí mismo el daño atribuible a la combinación de las importaciones procedentes y no procedentes de zonas de libre comercio del daño atribuible a otros factores. La USITC analizaba también el daño causado por las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. Normalmente presentaba los resultados de este análisis indicando si la exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio habría modificado sus conclusiones con respecto a las importaciones totales. Puesto que sólo había dos factores -las importaciones procedentes de zonas de libre comercio y las no procedentes de ellas- que pudieran ser responsables del daño atribuible a las importaciones procedentes de todas las fuentes, la comparación de las conclusiones con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio con las conclusiones referentes a las importaciones totales indicaría, mediante un proceso de eliminación, cuál sería el daño atribuible a las importaciones procedentes de zonas de libre comercio.[4187]

7.1791 Por ejemplo, los Estados Unidos indican que la USITC había observado con respecto a las barras laminadas en caliente que las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaban a un ritmo superior al de las importaciones procedentes de otras fuentes (es decir, las importaciones procedentes de zonas de libre comercio). También había observado que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado significativamente, en términos absolutos y relativos, en especial al final del período, lo que provocó que los productores nacionales perdieran cuota de mercado, sufrieran una disminución de los beneficios y, en algunos casos, entraran en quiebra. Había observado que el grueso de las pérdidas de cuota de mercado de la rama de producción nacional se debía a las importaciones no procedentes del TLCAN, y que los valores unitarios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían disminuido a un ritmo superior al del valor unitario de las importaciones totales. Por último, la USITC había observado que las importaciones no procedentes del TLCAN se vendían a un precio inferior al de los productos nacionales con un margen mayor que el de las importaciones totales.[4188] Por consiguiente, las importaciones procedentes de zonas de libre comercio eran responsables de una parte menor de la pérdida de cuota de mercado de los productores nacionales, sufrieron una disminución menor de los valores unitarios y no fueron las responsables de los bajos precios del mercado.[4189]

7.1792 China responde que el principio de paralelismo implica que las importaciones procedentes del TLCAN han de ser excluidas tanto del ámbito de aplicación de la medida como del alcance de la investigación. En consecuencia, han de ser consideradas "otro factor" y han de ser sometidas a un análisis adecuado de la no atribución. El requisito de no atribución está contenido en el requisito de paralelismo.[4190] Los Estados Unidos se equivocan cuando afirman que "las constataciones y

[4187] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 770-772.

[4188] Segundo Informe Complementario, páginas 5-6.

[4189] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 773.

[4190] Respuesta escrita de China a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

conclusiones fundamentadas que contienen estos análisis separan y distinguen el daño atribuible a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio del daño atribuible a las importaciones procedentes de dichas zonas, y garantizan que uno no es atribuido al otro". El análisis llevado a cabo por los Estados Unidos es superficial e incompatible con las disposiciones de la OMC.[4191] El análisis de la "relación de causalidad" exige también que haya una coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional. Es posible, en este caso particular, que las importaciones procedentes de socios del TLCAN, por ejemplo, sean las únicas que coincidan temporalmente en términos generales con el daño sufrido por la rama de producción nacional. Sin embargo, sin realizar un análisis específico de la "relación causal" con respecto a las importaciones procedentes del TLCAN (o a las importaciones no procedentes del TLCAN), los Estados Unidos no estaban en condiciones de establecer "explícitamente" que el daño sufrido por la rama de producción había sido causado por el aumento de las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en el ámbito de la medida, y no por el aumento de las importaciones procedentes de socios en el TLCAN.[4192] China alega también que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de forma adecuada, con respecto a cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN causó un daño grave a la rama de producción nacional.[4193]

7.1793 Corea alega que el Órgano de Apelación ha dejado claro que, para lograr ese paralelismo, han de examinarse *todas* las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 tomando como base las mismas importaciones que son sometidas a la medida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2. De ese análisis se deduce también directamente que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN se convierten en "otro factor" del daño. Como ha aseverado el Órgano de Apelación en otros contextos, el único medio disponible para determinar si las importaciones han causado daño es establecer que se separaron y distinguieron los "otros factores" causantes de daño.[4194] Puesto que el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN *únicamente* ("por sí solo") ha de causar un daño *grave*[4195], han de separarse y distinguirse los efectos de daño causados por las importaciones procedentes del TLCAN. En lugar de tal análisis, los Estados Unidos proponen que el Grupo Especial "asuma" sencillamente que "las importaciones procedentes de zonas de libre comercio no modificaban estas constataciones, (de modo que) la USITC no estaba obligada a repetirlas".[4196] De conformidad con el planteamiento de los Estados Unidos, la admonición del Órgano de Apelación con respecto a la necesidad de establecer "explícitamente" o de forma "clara e inequívoca"[4197], sería sustituida por una presunción.[4198] Corea añade que un elemento fundamental del análisis del paralelismo es asegurarse de que el daño causado por las importaciones procedentes del TLCAN no es

[4191] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 319-320.

[4192] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 323.

[4193] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

[4194] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211 (corroborando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179).

[4195] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4196] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 750.

[4197] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4198] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 210-212.

atribuido a las importaciones no procedentes del mismo, pues en caso contrario se justificaría la adopción de una medida de salvaguardia basada en todas las importaciones pero que sólo afectaría a algunas importaciones. La teoría subyacente en el paralelismo es que el término "importaciones" tiene el mismo significado en los párrafos 1 y 2 del artículo 2. Por consiguiente, como las importaciones procedentes del TLCAN no se deben considerar "importaciones" a los efectos del párrafo 2 del artículo 2, las importaciones procedentes de proveedores del TLCAN deben ser evaluadas por separado como "factor distinto del aumento de las importaciones" para asegurarse de que el efecto de daño, de haberlo, causado por las importaciones procedentes del TLCAN no es atribuido injustamente a las importaciones no procedentes del TLCAN. La postura de los Estados Unidos abriría la posibilidad de que el daño pudiera ser causado por las importaciones procedentes del TLCAN y sin embargo quedar estas importaciones excluidas del ámbito de aplicación de la medida. En ese caso, se podría aplicar una medida a las importaciones no procedentes del TLCAN únicamente para reparar el daño causado por las importaciones procedentes de dicho TLCAN. Eso constituiría una violación del principio fundamental del paralelismo.[4199]

7.1794 Corea alega también que los Estados Unidos, como alternativa, mantienen que era evidente que las importaciones procedentes del TLCAN no eran "otro factor" del daño. También afirman que las importaciones procedentes del TLCAN pueden ser tan insignificantes que no sea necesario un análisis diferenciado.[4200] Sin embargo, el Canadá y México son proveedores muy significativos de artículos laminados planos y soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos. Con respecto a los productos laminados planos, la USITC observó que el Canadá y México figuraban entre los cinco mayores proveedores[4201] y que el aumento de las importaciones procedentes de México era superior al de todas las fuentes no mexicanas[4202] y que el valor unitario medio de las importaciones mexicanas era el más bajo de todos.[4203] En el caso de los productos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos, el Canadá era el origen del 35 por ciento de todas las importaciones de tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos. "El Canadá fue el principal proveedor de productos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos … durante cada uno de los tres años más recientes … (,) un 141 por ciento más que (los) … procedentes de la segunda fuente más importante ... ."[4204] México figuraba también entre los cinco proveedores principales y vendía a precios significativamente inferiores a los de los productores de los Estados Unidos, aumentando las importaciones procedentes de este país un 94 por ciento durante el período.[4205] Estaba claro que estas importaciones procedentes del TLCAN podían haber causado daño. Sin embargo, los Estados Unidos no realizaron un análisis de los factores mencionados en el párrafo 2 del artículo 4, con inclusión de los efectos de daño causados por estas importaciones, porque en su opinión no era necesario ni obligatorio realizar ningún examen.[4206] Ni

[4199] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4200] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 750.

[4201] Informe de la USITC, volumen I, página 66 (Prueba documental CC-6).

[4202] Informe de la USITC, volumen I, página 66 (Prueba documental CC-6).

[4203] Informe de la USITC, volumen I, página 66 (Prueba documental CC-6).

[4204] Informe de la USITC, volumen I, página 167 (Prueba documental CC-6).

[4205] Informe de la USITC, volumen I, página 168 (Prueba documental CC-6).

[4206] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 749 y 769.

los hechos ni el Acuerdo sobre Salvaguardias sirven de apoyo a esta postura. Los restantes argumentos de los Estados Unidos son igualmente poco convincentes. Los Estados Unidos quisieran sustituir el análisis de la no atribución exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias por un análisis de que las importaciones procedentes del TLCAN no constituían una parte sustancial de las importaciones y no "contribuían de forma importante" al daño. Este análisis era posible que cumpliera las normas legales de los Estados Unidos, pero no cumplía los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4207]

7.1795 El Brasil sostiene que las importaciones procedentes del TLCAN tienen dos efectos que han de tenerse en cuenta en el análisis. Primero, aumentan el nivel de las importaciones e influyen en la situación de competencia entre las importaciones y el producto nacional similar. Así pues, si se excluyen las importaciones procedentes del TLCAN se modifica el análisis del peso de las importaciones en el daño grave causado a la rama de producción nacional, lo que ha de reflejarse en el análisis de la relación causal entre las importaciones y el daño grave. Segundo, las importaciones procedentes del TLCAN es posible que sean una causa del daño grave padecido por la rama de producción nacional. Por lo tanto, las importaciones procedentes del TLCAN son otro factor distinto de las importaciones sometidas a la investigación/las medidas correctivas que está sometido al requisito de no atribución que establece el párrafo 2 b) del artículo 4. A no ser que se ajuste el análisis para reflejar estos dos efectos de la exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN, no podrá cumplirse el requisito de paralelismo.[4208] El Brasil alega también que, si no se hace un análisis adecuado de la no atribución en lo que respecta a las importaciones no procedentes del TLCAN, análisis como el que exige realizar el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a todos los demás factores, es imposible determinar si hay una relación auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave causado a la rama de producción nacional. Sencillamente no se habrán distinguido los efectos de un factor que podría ser la causa predominante del daño grave, sea individualmente o sea en combinación con otros factores, de los efectos de las importaciones sometidas a la medida.[4209] La afirmación de los Estados Unidos de que no necesitan llevar a cabo un análisis de la no atribución, tratando a las importaciones excluidas del TLCAN como un "factor distinto del aumento de las importaciones" según los términos del párrafo 2 b) del párrafo 4, contradice la lógica en que se basan las conclusiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*. Controlar el efecto de las importaciones procedentes de fuentes excluidas del TLCAN forma parte inseparable de este requisito. Así pues, en el análisis de la relación de causalidad/no atribución, el aumento de las importaciones procedentes de fuentes que finalmente son excluidas del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia ha de ser tratado como "otro" factor. Las importaciones son un factor causal en el examen de la cuestión del daño grave porque compiten con el producto nacional similar. El análisis de la relación de causalidad exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias quedaría socavado si la autoridad competente pudiera despojar de contenido a una parte de estas importaciones limitándose a excluir ciertas fuentes del ámbito de aplicación de la medida. Es necesario controlar la importancia causal de las importaciones procedentes de las fuentes excluidas para no atribuir a las importaciones sometidas a la medida el daño causado por las importaciones procedentes de estas fuentes excluidas. Esto es fundamental para cumplir el requisito de no atribución. La autoridad competente no puede

[4207] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 213-215.

[4208] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 91 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4209] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

establecer la existencia de una relación causal auténtica y sustancial a no ser que separe y distinga los demás factores causales. Aunque pueda ser cierto que en una investigación determinada haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave, la cuestión pertinente es distinta si se excluyen algunas fuentes de las importaciones. En tales circunstancias, no basta con que la autoridad competente separe y distinga todos los demás factores causales distintos de las importaciones sometidas a las medidas y de las excluidas. Si la autoridad competente no separa y distingue el efecto de las importaciones procedentes de fuentes excluidas, potencialmente podría aprobar una medida contra unas importaciones que no tuvieran una auténtica y sustancial relación causal con el daño grave.[4210, 4211]

7.1796 El Brasil sostiene que la USITC no realizó ninguna valoración específica de las importaciones no procedentes del TLCAN. Al contrario, evaluó las importaciones procedentes del TLCAN, concluyendo que la exclusión de estas importaciones no modificaría sus constataciones sobre la existencia de daño y de relación causal con respecto a las importaciones totales.[4212] Sin embargo, esta conclusión no basta para satisfacer la obligación de explicar cómo los hechos sirven de apoyo a la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron por sí solas un daño grave o amenazaron causarlo. En consecuencia, no constituye un análisis adecuado de la no atribución en lo que respecta a las importaciones procedentes del TLCAN. El análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, por consiguiente, no satisface el criterio establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, que exige una "explicación razonada y adecuada que estable[zca] explícitamente" que estas importaciones causaron por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional.[4213]

7.1797 Igualmente, Noruega mantiene que la consecuencia clara de la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* es que los Estados Unidos tienen que llevar a cabo un análisis específico de la no atribución para "demostrar, de acuerdo con nuestra resolución en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que la USITC proporcionó una explicación razonada y adecuada que establece explícitamente que las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia …'".[4214] Los Estados Unidos, por consiguiente, tienen la obligación de analizar las importaciones excluidas como

[4210] El criterio aplicable para establecer la relación de causalidad está claro que no es sólo un criterio de causa contribuyente. Como ha sostenido el Órgano de Apelación, ha de haber "una relación *auténtica y sustancial* de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179 (sin cursivas en el original), citando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*.

[4211] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 102-105.

[4212] Como observó el Brasil en su Primera comunicación escrita, ¡la USITC constató de hecho, en varios casos, que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN contribuían de forma importante al daño grave causado a la rama de producción nacional! Por ejemplo, en el análisis del acero laminado plano, la USITC constató que las importaciones procedentes del TLCAN constituían una parte sustancial de las importaciones totales y que las importaciones procedentes de México contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones. Informe de la USITC, volumen I, página 66. Igualmente, en su análisis de las barras laminadas en caliente y las barras acabadas en frío, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá constituían una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones. *Ibid.*, páginas 100, 107.

[4213] Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 102-105.

[4214] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188.

causa alternativa del daño, y por consiguiente llevar a cabo un análisis de la no atribución con respecto a estas importaciones excluidas, junto con cualquier otro factor que se constate que esté causando daño. Como ha señalado el Órgano de Apelación, los Estados Unidos han de proporcionar una explicación razonada y adecuada que establezca explícitamente, de forma que no deje nada meramente implícito o sugerido y que sea clara e inequívoca, que el daño causado por las importaciones excluidas no es atribuido a las importaciones no excluidas. Los Estados Unidos no llevaron a cabo este análisis y por consiguiente no cumplieron este criterio.[4215]

7.1798 Los Estados Unidos insisten en que no están obligados a tratar a las importaciones procedentes del TLCAN como "otra" causa posible del daño en su análisis del "paralelismo". Este análisis no es exigido por el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo, que es la disposición del mismo que obliga a las autoridades competentes a no atribuir a las importaciones los efectos de otros factores, establece expresamente que "[c]uando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones".[4216] Por consiguiente, el Acuerdo sobre Salvaguardias indica que sólo es necesario realizar un análisis de la no atribución con respecto a los factores "distintos de las importaciones, que puedan estar causando daño a la rama de producción nacional", aunque se excluyan del ámbito de la medida correctiva algunas importaciones. El párrafo 2 b) del artículo 4, por lo tanto, no obliga a las autoridades a realizar el mismo tipo de análisis con respecto a las importaciones procedentes de fuentes no incluidas en el ámbito de la medida correctiva que con respecto a los factores distintos de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que, por consiguiente, como cuestión de derecho, los argumentos de los reclamantes no tienen ningún fundamento en el texto del Acuerdo. A pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece ninguna obligación explícita, la USITC, sin embargo, aisló adecuadamente, de hecho, los efectos de las importaciones procedentes y no procedentes del TLCAN en su análisis del paralelismo. En particular, los Estados Unidos separaron y distinguieron expresamente los efectos de precio y volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN de los de las importaciones procedentes de éste como uno de los elementos integrantes de su análisis del paralelismo.[4217, 4218]

7.1799 Además, en la medida en que los reclamantes sostienen que la USITC atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN los efectos debidos a las importaciones procedentes de dicho TLCAN, los Estados Unidos afirman que éstos han leído mal el informe de la USITC. Estos reclamantes desconocen que la USITC, en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, constató la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN, consideradas aisladamente, y el daño grave experimentado por la rama de producción nacional pertinente. Como las importaciones procedentes del TLCAN no fueron consideradas en el análisis particularizado de la USITC de la relación causal, sus efectos habían sido ya excluidos cuando la USITC constató que había una relación causal entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave. Seguir analizando si las importaciones procedentes del TLCAN eran

[4215] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 198-199.

[4216] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

[4217] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 451-455 y 769-774; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 95 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4218] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 149-151 y 162.

una causa alternativa del daño grave, como defienden las Comunidades Europeas y Corea, sería redundante y, por tanto, innecesario.[4219]

7.1800 El Japón sostiene que si se tratara a las importaciones procedentes del TLCAN como "otro factor" a los efectos de la no atribución se pondría claramente de manifiesto que si se impone una medida únicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN, el análisis del daño ha de llevarse a cabo igualmente sobre la misma base.[4220] Nueva Zelandia alega que el "requisito de paralelismo" es amplio y va más allá de un solo aspecto (a saber, la no atribución) de una de las etapas (a saber, la determinación sobre la relación de causalidad) del establecimiento de las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. El Órgano de Apelación dejó claro que la autoridad competente ha de proporcionar "una *explicación razonada y adecuada* que *establece explícitamente*" que las importaciones no excluidas "[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".[4221] Las "condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia" incluyen, pero no se limitan, a establecer simplemente una relación de causalidad. Por ejemplo, la autoridad competente tendrá también que establecer que se ha cumplido el requisito del aumento de las importaciones.[4222]

7.1801 Los Estados Unidos reiteran, por último[o], que el análisis de la USITC cumple totalmente los requisitos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo, articulados por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, según los cuales la autoridad ha de establecer explícitamente mediante "una explicación razonada y adecuada", que las importaciones procedentes de fuentes no pertenecientes a la zona de libre comercio cumplen, por sí solas, las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.[4223] La USITC constató que las importaciones no procedentes del TLCAN, consideradas aisladamente, cumplían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia cuando separó y distinguió las importaciones no procedentes del TLCAN en su análisis del aumento de las importaciones y la relación de causalidad, que son las áreas en las que es apropiado y necesario diferenciar las importaciones procedentes de las distintas fuentes, y adoptó otras partes pertinentes de su análisis de todas las importaciones que no se alteraban en función del conjunto de importaciones que se examinara.[4224]

[4219] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 162-165.

[4220] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 91 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4221] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188. (las cursivas figuran en el original)

[4222] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4223] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

[4224] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 166.

4. Alegaciones sobre productos específicos

a) CPLPAC

7.1802 El Japón, el Brasil y las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no llevó a cabo ninguna evaluación específica de las importaciones no procedentes del TLCAN, como exige el paralelismo. Al contrario, evaluó las importaciones procedentes del TLCAN para concluir que su exclusión no habría modificado sus constataciones sobre la existencia de daño y relación de causalidad formuladas con respecto a las importaciones totales.[4225] Al actuar de este modo, repitió los mismos errores que había señalado anteriormente el Órgano de Apelación. Es sorprendente que la USITC se atreviera a recurrir a la conclusión sin fundamentos de que "habríamos llegado al mismo resultado" para justificar la exclusión de los países miembros del TLCAN del ámbito de la medida recomendada. Se trata de los mismos términos que el Órgano de Apelación consideró que incumplían el requisito de paralelismo en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[4226] Esta declaración no satisface la obligación de explicar el modo en que los hechos corroboran la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causan o amenazan causar por sí solas un daño grave.[4227] De poco sirve presentar un puñado de números si no se hace un análisis significativo. Por consiguiente, el análisis hecho por la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN no cumple el requisito de paralelismo establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, que requiere una "explicación razonada y adecuada" que establezca "explícitamente" que estas importaciones causaron por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional. Para que sea explícita, la USITC "tiene que expresar de manera precisa todo lo que quiere decir, no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca".[4228] No ha hecho nada de todo ello. No ha establecido que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron por sí solas un daño grave. Sus conclusiones sobre la relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave son vagas; y simplemente supone o sugiere el motivo por el que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron por sí solas un daño grave. Por consiguiente, el análisis de la USITC no satisface el requisito de paralelismo.[4229]

7.1803 China sostiene que la USITC no evalúa en su Informe Complementario la cuota del mercado interno captada por las importaciones no procedentes del TLCAN, no evalúa otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión, no formula ninguna constatación sobre

[4225] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 312; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 231, Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 621. Es sorprendente que la USITC constatara de hecho, en varios casos, que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN ¡contribuían de forma importante a los daños graves causados a la rama de producción nacional! Por ejemplo, en su análisis del acero laminado plano la USITC constató que las importaciones procedentes del TLCAN constituían una parte sustancial de las importaciones totales y que las importaciones procedentes de México contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones. Informe de la USITC, volumen I, página 66 (Prueba documental CC-6). Igualmente, en su análisis de las barras laminadas en caliente y las barras acabadas en frío la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá representaban una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones. *Ibid.*, páginas 100, 107.

[4226] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[4227] *Ibid.*, párrafo 195.

[4228] *Ibid.*, párrafo 194.

[4229] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 312-315; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 231-233.

la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño, y no indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esta relación de causalidad supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos. China considera que el Informe Complementario de la USITC, en lo que respecta a este producto, "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'" según la interpretación del Órgano de Apelación.[4230]

7.1804 Corea alega también que si se examina la investigación adicional queda de manifiesto que la USITC no proporcionó una explicación "razonada y adecuada" según lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En lo que respecta al aumento de las importaciones, la USITC alega que hubo un aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN, en términos absolutos y relativos, entre 1996 y 2000. Eso no demuestra que ese aumento de las importaciones cumpla el criterio de haber sido "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".[4231] En lo que respecta al daño grave y la relación de causalidad, el examen complementario de la USITC se centra en la diferencia de precios entre las importaciones no procedentes del TLCAN y los productos nacionales y se limita a afirmar, sin ofrecer fundamento alguno, que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN son la causa sustancial del daño grave.[4232] La sumaria investigación llevada a cabo por la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN está lejos de cumplir los estrictos criterios establecidos por el Órgano de Apelación en los numerosos casos en que se planteó esta cuestión. Más importante resulta todavía que la USITC no haya explicado cómo ha podido separar el impacto de las importaciones no procedentes del TLCAN del impacto de las importaciones procedentes de éste, puesto que al mismo tiempo ha determinado que: México era una de las cinco fuentes más importantes de acero laminado plano; el volumen de las importaciones procedentes de México aumentó un 26,9 por ciento durante el período 1996-2000; el ritmo de aumento de las importaciones procedentes de México fue más rápido que el de las importaciones no procedentes del TLCAN; y el valor unitario medio de los productos laminados planos de México fue continuamente inferior al valor unitario medio de las demás importaciones. Corea alega que, a pesar de estas constataciones específicas con respecto al daño grave causado por las importaciones procedentes de México, la USITC no diferenció el daño causado por las importaciones procedentes del TLCAN del daño que atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN.[4233]

7.1805 Igualmente, las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil sostienen, en lo que respecta al análisis de la USITC de las importaciones totales y de las importaciones no procedentes del TLCAN de acero laminado plano[4234], que la USITC constató en su análisis inicial de las tendencias de las importaciones que las importaciones totales y las importaciones procedentes del Canadá habían

[4230] Primera comunicación escrita de China, párrafos 592-594.

[4231] Véase *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

[4232] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 185, 187, 188, 189, 190, 191.

[4233] Informe de la USITC, volumen I, páginas 66-67 (Prueba documental CC-6).

[4234] Esta categoría de productos está formada por desbastes, chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido.

aumentado, en porcentaje del consumo nacional, en términos absolutos, y que las importaciones procedentes del Canadá habían disminuido pero seguían representando una parte sustancial de las importaciones totales.[4235] El análisis de las importaciones no procedentes del Canadá de acero laminado plano se limitó a establecer si el aumento del volumen y la disminución del valor unitario medio habían sido significativos.[4236] La USITC no había establecido expresamente una relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave causado a la rama de producción nacional. En el examen general de la relación de causalidad, y del papel de las causas alternativas del daño, no se mencionó ninguna vez el papel de las importaciones no procedentes del TLCAN distinguiéndolo del de las importaciones totales.[4237] Después de lo cual venía la respuesta al USTR, en la que la USITC se limitaba a afirmar que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado en términos absolutos y en porcentaje de la producción nacional. En lo que respecta a los precios, la USITC se había limitado a informar al USTR de que la "exclu[sión] de las importaciones procedentes del Canadá y México de la base de datos no modifica de forma apreciable las tendencias de los precios de las importaciones".[4238] El trato dado por la USITC a las cuestiones del daño y la relación de causalidad había sido todavía más sucinto e inadecuado. La USITC se había limitado a observar que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá".[4239] Sin embargo, en el examen general de la relación de causalidad y del papel de las causas alternativas no se mencionó nunca el papel de las importaciones no procedentes del TLCAN distinguiéndolo del de la totalidad de las importaciones.[4240] Nunca se hizo el menor intento de analizar los hechos relacionados con las importaciones no procedentes del TLCAN. La respuesta al USTR no fue mejor. Una vez más ningún análisis de los hechos, sólo una simple declaración de que "las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de CPLPAC son una causa sustancial del daño grave causado a la rama de producción nacional son aplicables también al aumento de las importaciones de CPLPAC procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México".[4241] La USITC se centró en el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN y su valor unitario medio, pero no en la relación de causalidad.[4242, 4243]

[4235] Informe de la USITC, volumen I, páginas 66-67, nota 319 (Prueba documental CC-6).

[4236] *Ibid.*, páginas 66-67, nota 319.

[4237] *Ibid.*, páginas 55-65.

[4238] Carta de la USITC de 4 de febrero, página 5 (Prueba documental CC-11).

[4239] Informe de la USITC, volumen I, página 67, nota 319 (Prueba documental CC-6). La USITC constató que "las importaciones procedentes del Canadá no contribuyeron de forma importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional" (*ibid.*, página 66), y reconoció así implícitamente que las importaciones del Canadá habían contribuido algo al daño. La USITC nunca analizó cuidadosamente la magnitud de la contribución del Canadá.

[4240] *Ibid.*, páginas 55-65.

[4241] Carta de la USITC de 4 de febrero, página 5 (Prueba documental CC-11).

[4242] *Ibid.*, páginas 5-11.

[4243] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 310-311; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 229-230.

7.1806 El Japón añade que aunque se aceptara que las declaraciones de la USITC son exactas, su comparación demuestra que el análisis de la USITC es inadecuado, en particular en lo que respecta al Canadá, al que la propia USITC identifica como "uno de los cinco principales proveedores de importaciones de CPLPAC durante el [período objeto de la investigación]".[4244, 4245] Las Comunidades Europeas consideran que no se ha formulado una constatación correcta de aumento de las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio y que la USITC no tuvo en cuenta la suma de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio como "otro factor" causante de daño, y no aseguraron la no atribución.[4246]

7.1807 Los Estados Unidos sostienen que el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su examen de las demás cuestiones pertinentes que contiene el análisis de todas las importaciones, demuestra que la USITC consideró específicamente todas las cuestiones relacionadas con las importaciones de CPLPAC no procedentes de fuentes del TLCAN. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC constató que éstas habían aumentado a un ritmo similar al de todas las importaciones. Las importaciones de CPLPAC no procedentes del TLCAN aumentaron un 46,8 por ciento entre 1996 y 1998, y en 2000 eran todavía muy superiores a las importaciones de 1996.[4247] La USITC consideró además la modificación del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN en comparación con la producción nacional. Las importaciones no procedentes del TLCAN equivalían en 2000 a un porcentaje superior de la producción nacional que en 1996.[4248, 4249] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no aporta información suficiente sobre el carácter y el significado del aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento había sido "reciente, súbito, agudo e importante", y por no utilizar datos correspondientes a todo el año 2001[4250], ya que no son éstos los criterios pertinentes.[4251]

7.1808 Los Estados Unidos alegan además que la USITC constató, en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, que cada uno de los elementos de la relación de causalidad era atribuible a las mismas. La USITC había constatado que el grado de sustituibilidad entre los productos de la categoría CPLPAC nacionales y los importados se situaba entre moderado y alto, y que los compradores apreciaban pocas diferencias entre las importaciones no procedentes del TLCAN y las demás importaciones.[4252] El volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN seguía la

[4244] Informe de la USITC, página 66 (Prueba documental CC-6).

[4245] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 309.

[4246] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-626; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 478-483. Los argumentos detallados se exponen en la sección dedicada a la no atribución por productos específicos (H.3 b)).

[4247] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5.

[4248] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5.

[4249] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 789-791.

[4250] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

[4251] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 792.

[4252] Informe de la USITC, párrafo 58; Memorando INV-Y-212 de la USITC, páginas 15-19 (US-39).

misma tendencia que el de todas las importaciones. El precio de las importaciones no procedentes del TLCAN seguía la misma tendencia que el de las importaciones procedentes de todas las fuentes, alcanzando en general un punto máximo en 1997 y bajando luego notablemente en 1998 y 1999.[4253] De hecho, en la mayor parte de las comparaciones trimestrales directas las importaciones no procedentes del TLCAN se vendieron efectivamente a un precio inferior al de los productos nacionales y por márgenes mayores al de las importaciones procedentes de cualquier país miembro del TLCAN.[4254] Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, demostraba que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. Además, el análisis de la USITC de los efectos atribuibles, en su caso, a otros factores distintos del aumento de las importaciones era también aplicable a las importaciones no procedentes del TLCAN. Así pues, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, si se leía en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que la USITC no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las importaciones. Como antes se examinó, en su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC no necesitaba llevar a cabo un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para asegurar la no atribución.[4255]

7.1809 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de una forma apropiada, con respecto a cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN había causado daño grave a la rama de producción nacional.[4256] Las importaciones procedentes de México habían aumentado significativamente entre 1996 y 2000, a un ritmo superior al de las importaciones totales (13,7 por ciento), como se indica en la página 66 del informe de la USITC. En efecto, mientras que las importaciones totales aumentaban desde 18,4 millones de toneladas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000 (es decir, un aumento de 2,5 millones de toneladas, equivalente al 13,7 por ciento), las importaciones procedentes de México, por su parte, aumentaban durante ese mismo período casi un 27 por ciento. En la misma sección del informe de la USITC se puede también leer que los valores unitarios medios de las importaciones de CPLPAC procedentes de México fueron continuamente inferiores al valor unitario medio de las demás importaciones.[4257] Sin embargo, la USITC no analiza en ningún momento el grado en que estas características específicas de las importaciones procedentes de México pudo haber tenido un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide a éstos establecer que la USITC no atribuyó a las importaciones no

[4253] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5.

[4254] Informe de la USITC, cuadro FLAT-77.

[4255] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 793-804.

[4256] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

[4257] Incidentalmente cabe señalar que esta declaración es muy difícil de conciliar con la que contiene el Informe Complementario de la USITC (página 5) según la cual "*la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de la base de datos no modifica de forma apreciable las tendencias de los precios de las importaciones durante el período examinado*".

procedentes del TLCAN algunos efectos debidos a las importaciones procedentes de éste (en este caso particular, las importaciones procedentes de México), como otros factores.[4258]

7.1810 Nueva Zelandia sostiene que la afirmación de los Estados Unidos de que "el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, *leído en conjunción con su examen de las demás cuestiones pertinentes que contiene el análisis de todas las importaciones*" constituye la "explicación razonada y adecuada"[4259] no es más que el reconocimiento por éstos de que el Segundo Informe Complementario de la USITC no proporciona la necesaria explicación, adecuada y razonada. El intento de "salvar" de algún modo esta situación haciendo referencia al análisis que contiene el informe de la USITC de todas las importaciones fracasa por el simple motivo de que no puede asumirse sin más que un análisis aplicable a "todas las importaciones" proporciona la información necesaria para un análisis específico de las importaciones no procedentes del TLCAN. Los Estados Unidos pretenden convertir el requisito de paralelismo en una indagación menos onerosa, en la que las autoridades competentes tienen simplemente que afirmar que sus conclusiones no se habrían modificado si se hubieran excluido de la determinación las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. Sin embargo, esta justificación *ex post facto* de un juicio previo anterior plantea la misma cuestión exactamente que el Órgano de Apelación trató de resolver.[4260] El tardío intento de la USITC de satisfacer el requisito de paralelismo presentando su Segundo Informe Complementario queda muy lejos de satisfacer el requisito de "establecer explícitamente" que las importaciones incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la imposición de la misma. En efecto, la determinación inicial de la USITC con respecto a las importaciones de CPLPAC procedentes del TLCAN, que contenía la conclusión de que las importaciones procedentes del Canadá y México representaban una parte sustancial y que las importaciones procedentes de México "contribuían de forma importante" al daño, arrojaba nuevas dudas sobre la alegación de que las importaciones, aunque se restara el aumento atribuible al TLCAN, pudieran cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4261]

b) Productos fundidos con estaño

7.1811 Las Comunidades Europeas y China sostienen que ni el informe ni el Informe Complementario de la USITC contienen ninguna constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN cumplían las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas añaden que la constatación de que este producto no "contribuye de forma importante al daño grave o la amenaza del mismo", que figura en el informe de octubre de 2001 de la USITC, no basta. Por este motivo, las Comunidades Europeas y China consideran que los Estados Unidos, en lo que respecta a este producto, no

[4258] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 326-328.

[4259] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 789, 796 y 804. (sin cursivas en el original)

[4260] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.148-3.149.

[4261] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 59 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

respetaron las obligaciones que derivan del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4262]

7.1812 Corea alega que la USITC no realizó ninguna investigación de las importaciones no procedentes del TLCAN por sí solas, ni en la investigación original ni en la respuesta a una petición del USTR. La Sra. Miller, miembro de la Comisión, constató que las importaciones de productos fundidos con estaño procedentes del Canadá eran significativas y que se habían duplicado durante el período con un ritmo de crecimiento mayor que el de las importaciones no procedentes de países del TLCAN. También había constatado que el valor unitario medio de las importaciones procedentes del Canadá había alcanzado su punto más bajo en 1999, cuando las importaciones estaban aumentando.[4263] La Sra. Miller fue el único miembro de la Comisión que votó afirmativamente con respecto a la existencia de daño causado a la rama de producción nacional por las importaciones de productos fundidos con estaño. En primer lugar, no había ningún fundamento para la imposición de medidas de salvaguardia a las importaciones de productos fundidos con estaño. Sin embargo, tras haber determinado que las medidas eran correctas, los Estados Unidos estaban obligados a proporcionar una explicación razonada del modo en que se había separado e identificado el daño grave causado por las importaciones no procedentes del TLCAN. Los Estados Unidos estaban obligados también a establecer explícitamente que el daño grave sufrido por la rama de producción nacional se debía a las importaciones no procedentes del TLCAN por sí solas. Los Estados Unidos no habían hecho ninguna de las dos cosas. Así pues, los Estados Unidos habían infringido el principio de paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de la medida aplicada a los productos fundidos con estaño.[4264]

7.1813 Noruega observa igualmente, en lo que respecta a los productos fundidos con estaño, que no se menciona, ni en la sección dedicada al aumento de las importaciones ni en la dedicada al daño grave del (primer) informe, los productos procedentes específicamente de estos países. Tampoco había ninguna mención de los productos fundidos con estaño en el Segundo Informe Complementario. La Sra. Miller, miembro de la Comisión que formuló un voto particular de disentimiento y que analizó los productos fundidos con estaño por separado, no formuló, sin embargo, ninguna constatación explícita con respecto a las importaciones procedentes del Canadá. Constató que las importaciones procedentes del Canadá constituían una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de forma importante al daño grave[4265] (y por consiguiente recomendó que se aplicara un arancel también a estas importaciones[4266]). Su declaración es bastante ambigua ya que está conectada con la nota 29, donde -de pasada- afirma: "Observo además que habría constatado que las importaciones de productos fundidos con estaño son una causa sustancial de daño grave aunque hubiera excluido las importaciones procedentes del Canadá".[4267] En la misma página afirma también, en la nota 28, que: "Observo que en mi análisis de si el aumento de las importaciones en su totalidad es una causa sustancial de daño grave, habría llegado al mismo resultado aunque hubiera excluido las

[4262] Primera comunicación escrita de China, párrafos 614-615; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 614-615.

[4263] Informe de la USITC, volumen I, páginas 309-310 (Prueba documental CC-6).

[4264] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 193-194.

[4265] Informe de la USITC, volumen I, página 310 (Prueba documental CC-6).

[4266] Informe de la USITC, volumen I, página 527 (Prueba documental CC-6).

[4267] Informe de la USITC, volumen I, página 310 (Prueba documental CC-6).

importaciones procedentes de México". Noruega no considera que estas declaraciones de la Sra. Miller, aun considerada individualmente, cumplan los criterios establecidos por el Órgano de Apelación ya que no se formula ninguna constatación de que los productos procedentes de otras fuentes por sí solos, excluidas las importaciones procedentes de todos los países excluidos, cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4. En cuanto a las determinaciones definitivas de los Estados Unidos sobre los productos fundidos con estaño, en las que el Presidente no siguió las recomendaciones de la Sra. Miller, en ninguna parte se formula una constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN satisface las condiciones que fija el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por tanto, no existe ninguna constatación que pueda mencionar el Presidente en apoyo de su determinación. Por este motivo, los Estados Unidos no han respetado, en relación con este producto, las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4268]

7.1814 Los Estados Unidos afirman que tanto la Sra. Miller como la Sra. Bragg, miembros de la Comisión, presentaron análisis diferenciados de las importaciones no procedentes del TLCAN de productos fundidos con estaño. Estos análisis, leídos en conjunción con el examen de las demás cuestiones pertinentes que figura en el análisis de cada uno de estos dos miembros de la Comisión de todas las importaciones, demuestra que en ellos se consideraron específicamente todas las cuestiones relacionadas con las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. El análisis de la Sra. Miller se encuentra en las notas 28 y 29 de su opinión particular, en las que analiza todas las importaciones de productos fundidos con estaño. En la nota 28, observa que las exportaciones de productos fundidos con estaño procedentes de México eran minúsculas, pues en ningún año civil superaron las 286 toneladas.[4269] En la nota 29, observa que habría constatado que el aumento de las importaciones de productos fundidos con estaño era una causa sustancial de daño grave aunque hubiera excluido las importaciones procedentes del Canadá.[4270] Dado el volumen minúsculo de las importaciones procedentes de México que citaba en la nota 28, el análisis que proporciona la Sra. Miller en la nota 29 es claramente aplicable aunque se excluyan las importaciones procedentes tanto del Canadá como de México. La nota de pie de página de la Sra. Miller no era una declaración ambigua hecha "de pasada", como ha indicado Noruega.[4271] Al contrario, demuestra que había considerado específicamente todas las cuestiones relacionadas con las importaciones de productos fundidos con estaño procedentes de las fuentes excluidas, con inclusión del aumento de las importaciones y la relación de causalidad. La Sra. Miller, en su análisis, observó que las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN habían aumentado un 22,4 por ciento entre 1996 y 2000.[4272] El mayor aumento porcentual anual de las importaciones no procedentes del TLCAN se produjo entre 1998 y 1999, el mismo año en que las importaciones procedentes de todas las fuentes experimentaron un porcentaje mayor de crecimiento.[4273] El análisis de la Sra. Miller demostraba también que las importaciones "han aumentado en tal cantidad … y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave" al demostrar la existencia de una relación de causalidad

[4268] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 381-386.

[4269] Informe de la USITC, página 310, nota 28.

[4270] Informe de la USITC, página 310, nota 29.

[4271] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 392.

[4272] Informe de la USITC, página 310, nota 29.

[4273] Informe de la USITC, cuadro FLAT-C-8.

auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave experimentado por la rama de producción nacional de productos fundidos con estaño. El carácter de ese daño grave había sido debatido con gran detalle en el análisis de todas las importaciones hecho por la Sra. Miller. Cada uno de estos elementos era aplicable también a las importaciones no procedentes del TLCAN. La Sra. Miller había observado en su análisis de todas las importaciones que los compradores consideraban por lo general que los productos fundidos con estaño importados y los de producción nacional son sustituibles.[4274] Como los datos procedentes del cuestionario indicaban que las importaciones no procedentes del TLCAN no se diferenciaban de las importaciones totales a este respecto, no había necesidad de que la Sra. Miller debatiera este factor con más profundidad en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4275] Si se leía el análisis de la Sra. Miller de las importaciones no procedentes del TLCAN en conjunción con su análisis de todas las importaciones, se establecía que las consideraciones que llevaban a afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave habría sido el mismo tanto si se hubieran examinado todas las importaciones como si se hubieran examinado sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. El análisis de la Sra. Miller de las importaciones no procedentes del TLCAN, si se leía en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que no atribuía a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las importaciones. En su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, la Sra. Miller no necesitaba llevar a cabo un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para asegurar la no atribución de efectos.[4276]

7.1815 Los Estados Unidos alegan además que la Sra. Bragg, miembro de la Comisión, llevó a cabo su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN de productos fundidos con estaño en el marco de su análisis del producto similar relativo a la categoría CPLPAC. La Sra. Bragg examinó primero el aumento del volumen de las importaciones. Constató que las importaciones no procedentes del TLCAN de productos planos de acero al carbono y aleado, incluidos los productos fundidos con estaño, habían aumentado un 16,2 por ciento entre 1996 y 2000. El mayor aumento anual se produjo entre 1997 y 1998, pero entre 1999 y 2000 hubo un aumento adicional.[4277] La Sra. Bragg observó además que las importaciones no procedentes del TLCAN eran la mayoría sustancial de todas las importaciones.[4278] La Sra. Bragg había demostrado la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave experimentado por la rama de producción nacional. En su análisis de todas las importaciones se examinaba el carácter de este daño grave.[4279] En su análisis de todas las importaciones, la Sra. Bragg examinó específicamente otros factores de distinto tipo que se pretendía que eran la causa del daño grave. Como el análisis de todas las importaciones que había hecho la Sra. Bragg incluía el examen exigido de estos factores para dar cumplimiento a las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y como había rechazado estos otros factores como causa del daño, no estaba obligada a seguir examinando tales factores en su análisis de

[4274] Informe de la USITC, página 307.

[4275] Memorando INV-Y-209 de la USITC, página 20 (US-33).

[4276] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 807-818.

[4277] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 15.

[4278] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 17, nota 87.

[4279] *Véase* el informe de la USITC, páginas 282-283.

las importaciones no procedentes del TLCAN y no había atribuido ninguna parte del daño grave sufrido por la rama de producción nacional a ninguno de estos otros factores.[4280, 4281]

7.1816 China señala, con respecto a los productos fundidos con estaño, que la Sra. Miller, en la página 309, había dejado claro que el volumen de las importaciones procedentes del Canadá se había duplicado durante el período (+ 50 por ciento), mientras que la tasa de crecimiento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN había aumentado sólo un 22,4 por ciento durante el período. En el mismo informe, la Sra. Miller indicaba que los valores unitarios medios de las importaciones procedentes del Canadá habían bajado en términos absolutos entre 1996 y 2000, llegando a su punto más bajo en 1999, mientras que las importaciones en general aumentaban y empeoraba la situación de la rama de producción de los Estados Unidos.[4282] Sin embargo, en ningún momento analizó la USITC la medida en que estas características específicas de las importaciones procedentes del Canadá pudieron haber tenido un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que éstos establezcan que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN ninguno de los efectos debidos a las importaciones procedentes del TLCAN (en este caso particular, las importaciones procedentes del Canadá), como otros factores.[4283]

c) Barras laminadas en caliente

7.1817 China sostiene que la USITC no evalúa en su Informe Complementario la cuota del mercado interno correspondiente a las importaciones no procedentes del TLCAN, no evalúa otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión, no formula ninguna constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño, y no indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esta relación de causalidad supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos. China considera que el Informe Complementario de la USITC, en lo que respecta a este producto, "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'", según la interpretación del Órgano de Apelación.[4284]

7.1818 Los Estados Unidos afirman que el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su examen de otras cuestiones pertinentes que contiene el análisis de todas las importaciones, demuestra que la USITC consideró específicamente todas las cuestiones relacionadas con las importaciones de barras laminadas en caliente no procedentes de fuentes del TLCAN, con inclusión del aumento de las importaciones y la relación de causalidad. La USITC, en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, constató que las de barras

[4280] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 17, nota 87.

[4281] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 819-823.

[4282] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 324, 229.

[4283] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 330.

[4284] Primera comunicación escrita de China, párrafos 595-597.

laminadas en caliente habían aumentado a un ritmo superior al de las mismas importaciones procedentes de todas las fuentes. Las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron un 107,9 por ciento entre 1996 y 2000, registrando incrementos importantes entre 1997 y 1998 (cuando aumentaron un 70,4 por ciento) y entre 1999 y 2000 (cuando aumentaron un 31,2 por ciento). En su análisis, la USITC facilitó también información sobre la evolución anual del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4285] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no aportaba información suficiente sobre la naturaleza y el significado de los aumentos de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento fue "reciente, súbito, agudo e importante" y por no haber utilizado datos correspondientes a todo el año 2001[4286], porque, como ya han expuesto, no son éstos los criterios pertinentes.[4287]

7.1819 Los Estados Unidos alegan además que la USITC, en su análisis de todas las importaciones, describía también con un detalle considerable la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y el daño grave. La USITC había determinado que, debido a la existencia de una competencia basada en los precios, el aumento de las importaciones había causado a los productores nacionales de barras laminadas en caliente una pérdida de cuota de mercado al mismo tiempo que bajaban los precios. Así pues, la constatación de existencia de una relación de causalidad con respecto a todas las importaciones tenía tres elementos básicos: 1) la existencia de una competencia basada en los precios entre las importaciones y el producto de producción nacional; 2) el aumento de la cuota de mercado de las importaciones a expensas del producto de producción nacional; y 3) el descenso de los precios. Estos elementos habían provocado colectivamente un descenso de la producción, los volúmenes de las ventas y los ingresos, y el empleo de la rama de producción de barras laminadas en caliente, así como sus pobres resultados financieros durante la última parte del período objeto de la investigación. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que cada uno de estos tres elementos de la relación de causalidad era aplicable a tales importaciones. Primero, las importaciones no procedentes del TLCAN eran todavía más competitivas con los productos de producción nacional, por su precio, que todas las importaciones, ya que sus precios eran más bajos que los de éstas. La USITC había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN se vendieron a un precio inferior al de los productos de producción nacional por un margen sustancial durante la parte principal del período examinado en su análisis de la relación de causalidad, a saber, de 1998 a 2000.[4288] Segundo, las importaciones no procedentes del TLCAN habían ganado cuota de mercado a expensas de la rama de producción nacional. En su análisis de la relación de causalidad correspondiente a todas las importaciones, la USITC había subrayado la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional frente a las importaciones en 1998 y 2000, y había explicado por qué este período era el pertinente para su análisis. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que estas importaciones eran responsables de la mayor parte de esta pérdida, ya que habían ganado 3,7 de los 4,1 puntos porcentuales de cuota de mercado perdidos por la rama de producción nacional entre 1997 y 1998, y entre 1999 y 2000 habían ganado más cuota de mercado incluso que la perdida por la rama de producción nacional.[4289] Tercero, la USITC había constatado que el valor de

[4285] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5.

[4286] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

[4287] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 825-827.

[4288] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 6.

[4289] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 6; informe de la USITC, cuadro LONG-C-3.

las importaciones no procedentes del TLCAN había disminuido durante el período objeto de la investigación a un ritmo todavía superior al valor de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[4290] Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. La USITC no había llegado a esta conclusión "precipitándose a hacer algunas generalizaciones", como habían alegado las Comunidades Europeas.[4291] Al contrario, la USITC había llegado a sus conclusiones tomando como base un análisis objetivo y basado en los hechos de la información sobre el volumen y los precios correspondiente específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN.[4292]

7.1820 Los Estados Unidos alegan, por último, que la USITC examinó en su análisis de todas las importaciones cuatro factores distintos del aumento de las importaciones que, según se había alegado, eran causas de daño grave para la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente. La USITC constató que tres de los cuatro otros factores (la competencia dentro de la rama de producción, unos productores nacionales "ineficientes" y modificaciones de la demanda) no causaban el daño cuya existencia había observado. El cuarto factor, relacionado con los costos de los insumos utilizados por la rama de producción nacional, se refería exclusivamente a datos correspondientes a la rama de producción nacional que tampoco cambiaban en función de las importaciones que fueron examinadas. Por consiguiente, tampoco había necesidad de que la USITC debatiera más este factor en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4293]

7.1821 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial sobre cómo llevó a cabo la USITC un análisis de la relación de causalidad que aislara los efectos de las importaciones no procedentes del TLCAN de los de las importaciones procedentes de éste, los Estados Unidos indicaron, tomando las barras laminadas en caliente como ejemplo, que la metodología utilizada por la USITC para aislar los efectos de las importaciones no procedentes del TLCAN comprendía varios pasos. Primero, en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC distinguió los volúmenes de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN de los volúmenes de las importaciones procedentes del Canadá y México. De este modo, y en lo que respecta a las barras laminadas en caliente, la USITC examinó específicamente el volumen de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN, la tasa de aumento de ese volumen y la relación entre ese volumen y la producción de los Estados Unidos.[4294] Segundo, en su análisis de todas las importaciones, la USITC formuló constataciones sobre las condiciones de competencia en la rama de producción nacional pertinente. Estas constataciones no se relacionaban ni con las características de las importaciones procedentes de países específicos ni con los datos sobre ellas, de modo que no era necesario proceder a una nueva separación de las importaciones procedentes de fuentes determinadas. Tercero, la USITC, en su análisis de todas las importaciones, formuló constataciones sobre la

[4290] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 6.

[4291] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 625; China plantea una objeción similar en su Primera comunicación escrita, párrafo 595.

[4292] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 828-833.

[4293] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 834.

[4294] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 5-6.

situación de la rama de producción nacional pertinente. Este análisis no se interesó *por el motivo* de que la industria hubiera sufrido un daño grave, sino *sobre* si existía tal daño grave. Por consiguiente, no era necesario separar o analizar más las importaciones no procedentes del TLCAN. Cuarto, la USITC llevó a cabo un análisis particularizado de la relación de causalidad con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN. El análisis de la relación de causalidad hecho por la USITC con respecto a todas las importaciones de cada uno de los productos pertinentes se tradujo en constataciones sobre cinco factores, a saber: 1) las pautas del volumen de las importaciones; 2) las condiciones de competencia; 3) la situación de la rama de producción nacional; 4) pautas del volumen y el precio de las importaciones; y 5) otras supuestas causas del daño grave. La USITC analizó, con respecto a cada producto, información particularizada sobre el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN y el precio de las mismas. De este modo, la USITC constató, con respecto a las barras laminadas en caliente, que los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían disminuido entre 1996 y 2000 y que esta disminución había sido mayor que la de las importaciones procedentes de todas las fuentes. La USITC había llevado a cabo un examen particularizado de los datos sobre los precios en 1998 y el primer semestre de 2000. Estos períodos tenían una especial trascendencia en su análisis de la relación de causalidad debido a que en ellos habían aumentado tanto las importaciones no procedentes del TLCAN como todas las importaciones y la rama de producción nacional había perdido cuota de mercado. La USITC constató que durante estos períodos las importaciones no procedentes del TLCAN se habían vendido a precios inferiores a los de las barras laminadas en caliente de producción nacional con unos márgenes sustanciales. Por consiguiente, basándose en su análisis de los datos particularizados sobre las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había concluido que las mismas consideraciones que servían de apoyo a la constatación de existencia de una relación de causalidad con respecto a todas las importaciones -a saber, que las importaciones, mediante una competencia basada en los precios, habían provocado que la rama de producción nacional perdiera cuota de mercado al mismo tiempo que bajaban los precios- servían de apoyo a la constatación de existencia de una relación de causalidad con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN.[4295] Una vez más, al haber considerado únicamente las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había aislado los efectos del volumen y los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN de los efectos de las importaciones procedentes de éste. No era necesario un análisis aislado de las condiciones de competencia o de la situación de la rama de producción nacional. Tampoco era necesario un análisis aislado de las otras presuntas causas de daño grave. Por ejemplo en lo que respecta a las barras laminadas en caliente, tres de las otras cuatro causas alegadas no eran de hecho causas de daño grave, y la cuarta (relacionada con la evolución de los costos de los insumos de la rama de producción nacional) remitía exclusivamente a información sobre la rama de producción nacional.[4296] Por consiguiente, la USITC había llevado a cabo un análisis de la relación de causalidad en el que había aislado, con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN, los factores que necesitaba aislar y había incorporado del análisis de todas las importaciones aquellos factores que no se modificaban, con independencia de las importaciones que se analizaran. Sobre la base de estos factores, la USITC había explicado por qué eran aplicables también a las importaciones no procedentes del TLCAN, consideradas aisladamente, sus conclusiones sobre la relación de causalidad con respecto a todas las importaciones.[4297]

[4295] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 6.

[4296] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 834.

[4297] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 95 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.1822 Las Comunidades Europeas observan que los Estados Unidos justifican su constatación sobre el "aumento de las importaciones" remitiéndose al Segundo Informe Complementario de la USITC. Sin embargo, la constatación del "aumento de las importaciones" de 22 de octubre de 2001 se basa claramente en los datos sobre las importaciones procedentes de todos los países.[4298] Y lo mismo ocurre con la determinación pertinente de la Comisión.[4299] El planteamiento de la USITC, que subyace en las determinaciones del 22 de octubre de 2001, es un reflejo del seguido por los Estados Unidos cuando adoptaron las medidas en cuestión en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, y que fueron analizadas por el Órgano de Apelación, el cual sostuvo que la USITC actuó "sin hacer referencia al origen del producto. La USITC examinó las "importaciones procedentes de *todas las fuentes* para determinar si las importaciones habían aumentado" y utilizó datos correspondientes a las importaciones totales".[4300] En el caso presente, y en lo que respecta a las barras laminadas en caliente, la USITC concluyó expresamente que "nuestra determinación afirmativa [es decir, la determinación de existencia de "aumento de las importaciones", "daño grave" y "relación de causalidad"] sobre las barras laminadas en caliente abarca las importaciones procedentes del Canadá".[4301] Las Comunidades Europeas sostienen que las tres determinaciones irrelevantes que contiene el informe de la USITC no equivalen a una relevante. En otras palabras, el hecho de que la USITC, además de formular constataciones sobre el aumento de las importaciones y el daño grave basándose en las importaciones procedentes de todas las fuentes, formulara determinaciones específicas sobre las importaciones procedentes del Canadá[4302] y México[4303], respectivamente, no modifica el contenido de las primeras y no las convierte en constataciones sobre "todas las importaciones menos las procedentes del Canadá y/o México". Tampoco el hecho de que la *determinación* de la Comisión sobre las barras laminadas en caliente, que figura en la página 18 del volumen I del informe de la USITC vaya seguida de dos determinaciones sobre el Canadá y México, respectivamente[4304], quiere decir que la primera se haya convertido en una determinación sobre "todas las importaciones menos las procedentes del Canadá y/o México". El Órgano de Apelación ya rechazó este tipo de "atajo" en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.[4305]

7.1823 Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no separó ni distinguió el impacto de las importaciones excluidas para no atribuirlo a las importaciones incluidas en el ámbito de las medidas.

[4298] Informe de la USITC, volumen I, página 92, remitiéndose al volumen II, página LONG-9, cuadro LONG-5. Los datos sobre las importaciones a que se hace referencia en la página 92 están extraídos de las columnas dedicadas a "todas las importaciones". En concreto, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá "representaban una parte sustancial de las importaciones totales" (informe de la USITC, volumen I, página 100). En efecto, según los datos de la USITC, el Canadá fue el origen del 46,0 por ciento del volumen de todas las importaciones en 1998, el 50,6 por ciento en 1999 y el 45,6 por ciento en 2000 (informe de la USITC, volumen I, página 100, remitiéndose al informe de la USITC, volumen II, cuadro LONG-5).

[4299] Informe de la USITC, volumen I, página 18.

[4300] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 186.

[4301] Informe de la USITC, volumen I, página 100.

[4302] Informe de la USITC, volumen I, página 100.

[4303] Informe de la USITC, volumen I, páginas 100-101.

[4304] Informe de la USITC, volumen I, página 18, columna 2 a partir de la izquierda de la columna "Carbon & Alloy Long Products", renglones 8 a 10 de la columna, respectivamente.

[4305] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 445-448.

En lo que respecta a las barras laminadas en caliente, el Canadá y México fueron, respectivamente, el primero y el tercero o cuarto país proveedor durante los tres últimos años considerados.[4306] Durante el período 1996-2000 también aportaron un tercio del aumento de las importaciones. Así pues, sencillamente no puede ser que su exclusión no introduzca ningún cambio en la constatación sobre la relación de causalidad. Suponiendo que las importaciones hayan causado daño, no está nada claro que pueda formularse una constatación de existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial después de haber sometido los efectos de daño de las importaciones procedentes del Canadá y México a un análisis de la no atribución. Como mínimo, las autoridades de los Estados Unidos debieron haber explicado por qué la exclusión de algunas importaciones de la base que sirvió para establecer el aumento de las importaciones no modificó en absoluto el resultado.[4307]

7.1824 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de manera adecuada, con respecto a cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN, causó daño grave a la rama de producción nacional.[4308] Como resulta del examen de las páginas 92 y siguientes del informe de la USITC, la situación de la rama de producción de los Estados Unidos empeoró en 1999 en términos de producción nacional y aumento de la capacidad disponible. En la página 97 del mismo informe se decía que los productores nacionales redujeron en 1999 sus pérdidas de cuota de mercado a tres décimos de 1 punto porcentual. En la página 92, el informe de la USITC indica que las importaciones procedentes de todas las fuentes aumentaron ligeramente entre 1998 y 1999, el 1 por ciento, mientras que al mismo tiempo las importaciones procedentes del Canadá aumentaban por sí solas casi el 5 por ciento. Sin embargo, la USITC no analizó en ningún momento en qué medida estas características específicas de las importaciones procedentes del Canadá pudieron tener un efecto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que puedan establecer que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN ninguno de los efectos causados por las importaciones procedentes del TLCAN (en este caso particular, las importaciones procedentes del Canadá), como otros factores.[4309]

d) Barras acabadas en frío

7.1825 China sostiene que el Informe Complementario de la USITC simplemente contiene una indicación de las pérdidas de ingresos experimentadas por la rama de producción de los Estados Unidos. No se evalúa en él la cuota del mercado interno correspondiente a las importaciones no procedentes del TLCAN y no contiene elementos específicos con respecto al daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos por las importaciones no procedentes del TLCAN, no se evalúan en él otros factores que pudieran influir en la situación de la rama de producción en cuestión, no se formula ninguna constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño y no se indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esta relación de causalidad supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto

[4306] Informe de la USITC, volumen I, página 100.

[4307] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 483-484.

[4308] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

[4309] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 331-332.

entre estos dos elementos. Las Comunidades Europeas consideran que no se ha formulado ninguna constatación correcta de existencia de un aumento de las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio y que la USITC no reconoció como "otro factor" causante del daño a las importaciones acumuladas procedentes de fuentes de zonas de libre comercio, y no aseguró la no atribución de efectos.[4310] Tomando como base lo dicho anteriormente, las Comunidades Europeas y China consideran que el Informe Complementario de la USITC sobre este producto "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'", según la interpretación del Órgano de Apelación.[4311]

7.1826 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su conclusión de que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN causó daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío. Este análisis, según los Estados Unidos, cumple todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4312] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC constató que las de barras acabadas en frío habían aumentado a un ritmo más rápido que el de las importaciones procedentes de todas las fuentes, tanto entre 1999 y 2000 como a lo largo de todo el período examinado. Las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron un 51,0 por ciento entre 1999 y 2000, año en el que aumentaron más las importaciones procedentes de todas las fuentes. En su análisis, la USITC facilitó también información sobre la evolución anual del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4313] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no proporciona información suficiente sobre la naturaleza y el significado de los aumentos de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento fue "reciente, súbito, agudo e importante", y por no haber utilizado los datos correspondientes a todo el año 2001[4314], porque esos criterios no son los pertinentes. El análisis de la USITC de todas las importaciones describe también con considerable detalle la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y el daño grave. La USITC determinó que la política agresiva de precios de las importaciones durante la última parte del período objeto de la investigación provocó que la rama de producción nacional perdiera cuota de mercado e ingresos. Ello se tradujo en un daño grave, muy en concreto los malos resultados de la rama de producción en 2000. La USITC constató que los dos elementos de la relación de causalidad que eran predicables de todas las importaciones -precios agresivos y aumento de la cuota de mercado- eran también predicables de las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación

[4310] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-626; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 478-483. Los argumentos detallados se exponen en la sección dedicada a la no atribución por productos específicos (H.3 b)).

[4311] Primera comunicación escrita de China, párrafos 598-600.

[4312] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 847.

[4313] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 6-7.

[4314] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban únicamente las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. La USITC no había llegado a esta conclusión "salta[ndo] directamente a algunas generalizaciones", como alegaban las Comunidades Europeas.[4315] Al contrario, la USITC había llegado a sus conclusiones sobre la base de un análisis objetivo y basado en los hechos de datos sobre el volumen y los precios correspondientes específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN. En su análisis de todas las importaciones, la USITC examinó dos factores distintos del aumento de las importaciones que supuestamente eran causa de daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío. La USITC constató que uno de estos factores (los resultados del productor nacional RTI) no causó el daño observado. La USITC cumplió su obligación de llevar a cabo un análisis del otro factor, las pautas de la demanda, para la no atribución de efectos, centrándose en los datos de la rama de producción nacional en 2000, año en el que la demanda de barras acabadas en frío había aumentado. Así pues, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que la USITC no había atribuido a las importaciones procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las propias importaciones. En su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC no necesitaba llevar a cabo un análisis independiente de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos.[4316]

7.1827 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció adecuadamente, para cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN había causado daño grave a la rama de producción nacional.[4317] En la página 107 del informe de la USITC se dice que el volumen de las importaciones procedentes del Canadá entre 1998 y 2000 fue un 63,7 por ciento mayor que el volumen de todas las importaciones procedentes del segundo proveedor más importante, y el Canadá fue el origen al menos del 25,5 por ciento del volumen de todas las importaciones realizadas durante cada uno de los años de este período. El informe de la USITC dice también, en la página 107, que el Canadá fue el principal proveedor de barras acabadas en frío de los Estados Unidos durante cada uno de los últimos tres años del período examinado. Al mismo tiempo, el informe de la USITC indica, en la página 105, que el expediente muestra que el precio es un factor importante en las decisiones de compra de barras acabadas en frío. La mayoría de los compradores había considerado que el factor principal de sus decisiones de compra era la calidad, pero el segundo factor más citado como principal era el precio, y el precio era mayoritariamente considerado el factor número dos. La mayoría de los compradores consideraba que las barras acabadas en frío importadas y de producción nacional eran comparables por la consistencia y calidad del producto. Sin embargo, en ningún momento analizó la USITC la medida en que estas características específicas de las importaciones procedentes del Canadá podían tener un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que establezcan que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN los efectos debidos a las

[4315] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 625. China plantea una objeción similar, *véase* la Primera comunicación escrita de China, párrafo 598.

[4316] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 838-846.

[4317] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

importaciones procedentes de éste (en este caso particular, las importaciones procedentes del Canadá), como otros factores.[4318]

e) Barras de refuerzo

7.1828 Las Comunidades Europeas y China sostienen que ni el informe ni el Informe Complementario de la USITC contienen ninguna constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN cumple las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas añaden que la constatación de que este producto no "contribuye de forma importante al daño grave o la amenaza del mismo", que figura en el informe de la USITC de octubre de 2001, no es suficiente. Por estos motivos, las Comunidades Europeas y China consideran que los Estados Unidos no han respetado, con respecto a este producto, la obligación que les corresponde en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4319]

7.1829 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su conclusión de que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN causaron daño grave a la rama de producción nacional de barras de refuerzo. Este análisis cumple todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4320] Las Comunidades Europeas y China pasan revista a la nota 704 del análisis de la USITC de todas las importaciones, en la que se ofrece un análisis detallado de las importaciones no procedentes del TLCAN de barras de refuerzo. En esta nota de pie de página, la USITC constata expresamente que "las conclusiones que hemos formulado con respecto a los efectos del aumento de las importaciones son igualmente aplicables tanto si se incluyen entre las importaciones evaluadas las procedentes del Canadá y México, como en caso contrario".[4321] El significado de esta oración no tiene ninguna ambigüedad. Se trata de una constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN causó daño grave a la rama de producción de barras de refuerzo de los Estados Unidos. Además, la USITC incorporó expresamente en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN las partes pertinentes de su análisis de todas las importaciones. Puesto que la USITC formuló expresamente esta constatación en su análisis de las importaciones procedentes de todas las fuentes, no había necesidad de que el Representante para las Cuestiones Comerciales pidiera a la USITC que formulara unas constataciones complementarias sobre esta cuestión. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC subrayó que las de barras de refuerzo aumentaron un 434,8 por ciento entre 1996 y 2000, un 183,5 entre 1997 y 1998, y un 50,2 por ciento entre 1998 y 1999. Cada uno de estos aumentos fue superior al de todas las importaciones durante el período correspondiente. En su análisis, la USITC facilitaba también información sobre la evolución del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4322] El análisis de la USITC demostraba también que las importaciones habían aumentado "en tal cantidad … y en condiciones

[4318] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 333-334.

[4319] Primera comunicación escrita de China, párrafos 601-602; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 614-615.

[4320] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 859.

[4321] Informe de la USITC, página 116, nota 704.

[4322] Informe de la USITC, página 116, nota 704.

tales que causan o amenazan causar un daño grave" ya que había demostrado la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave experimentado por la rama de producción nacional de barras de refuerzo. La naturaleza de este daño grave había sido debatida con gran detalle en el análisis de la USITC de todas las importaciones. El análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, por consiguiente, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. La USITC había llegado a sus conclusiones tomando como base un análisis objetivo y basado en los hechos de la información sobre el volumen y los precios referente específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN. El informe de la USITC establecía también que ésta no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ninguno de los efectos debidos a otros factores distintos de las importaciones. Como antes se examinó, en su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC no necesitaba llevar a cabo un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos.[4323]

f) Tubos soldados

7.1830 Suiza considera que los Estados Unidos han incumplido la obligación de paralelismo que les corresponde en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más en concreto, China sostiene que en el Informe Complementario de la USITC no se evalúa la cuota del mercado interno correspondiente a las importaciones no procedentes del TLCAN, no se evalúan otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión, no se formula ninguna constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño, y no se indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad supone una auténtica y sustancial relación de causa a efecto entre estos dos elementos. China y Suiza consideran que el Informe Complementario de la USITC, en lo que respecta a este producto, "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'", según la interpretación del Órgano de Apelación.[4324]

7.1831 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no llevó a cabo un análisis correcto del aumento de las importaciones y la relación de causalidad con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. En particular, la USITC no separó ni distinguió el impacto de las importaciones excluidas y no se aseguró de que éste no se atribuía a las importaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. Los datos sobre las importaciones que contiene el informe de la USITC revelan que la participación de las importaciones procedentes

[4323] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 848-858.

[4324] Primera comunicación escrita de China, párrafos 603-605; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 356-357.

del TLCAN en las importaciones totales fue significativa, llegando hasta el 50 por ciento en el caso de algunos productos tubulares.[4325, 4326]

7.1832 Corea sostiene que el análisis complementario de la USITC de la amenaza de daño grave causada por las importaciones no procedentes del TLCAN de otros tubos soldados fue somero y quedó muy lejos de satisfacer los criterios fijados por el Órgano de Apelación en anteriores casos en materia de salvaguardias. La información adicional de la USITC se centra exclusivamente en la diferencia de precios entre las importaciones no procedentes del TLCAN y los productos nacionales. A continuación, la USITC establece de forma conclusiva que "la exclusión del Canadá y México de la base de datos no altera de forma apreciable las proyecciones sobre la producción, la capacidad y las exportaciones del extranjero a los Estados Unidos. En efecto, las proyecciones de la capacidad, la producción y las exportaciones a los Estados Unidos no procedentes de países del TLCAN apuntan a que se alcanzarán nuevos máximos durante el período 2001-2002".[4327] Esta declaración conclusiva fue formulada sin otro fundamento que una nota de pie de página a unos cuantos cuadros del informe de la USITC. Además, los cuadros no sirven de apoyo a las conclusiones por cuyo motivo son citados por la USITC. Por ejemplo, la USITC ha afirmado que las proyecciones de la capacidad de los países no pertenecientes al TLCAN apuntan a que se llegará a un nuevo máximo durante el período 2001-2002. El análisis de los cuadros citados por la USITC muestra que la capacidad de los países no pertenecientes al TLCAN se cifró en 17.383.373 toneladas en 1998 y 17.064.937 toneladas en 1999, mientras que, según el cuadro de la USITC, las proyecciones apuntaban a 16.988.276 toneladas en 2001 y 17.074.446 toneladas en 2002, respectivamente.[4328] El examen somero del impacto de las importaciones no procedentes del TLCAN está lejos de cumplir los requisitos establecidos por el Órgano de Apelación de proporcionar "una explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos sirven de apoyo a su determinación de existencia de daño, llevando a cabo una evaluación sustantiva de la "relación", "influencia", "efecto" o "impacto", que tienen los factores pertinentes en la situación de la rama de producción nacional.[4329] Más importante es todavía que la USITC no admitiera, ni mucho menos explicara, cómo había separado la amenaza de daño que, según había determinado, causaba el proveedor individual más importante del mercado de los Estados Unidos -es decir, el Canadá- de todas las demás importaciones. Según la USITC: el Canadá había sido el proveedor individual más importante durante los tres últimos años; el volumen de las importaciones procedentes del Canadá entre 1999 y 2000 había sido un 141 por ciento superior al volumen exportado por el segundo proveedor principal; entre 1998 y 2000, el Canadá había sido el origen del 35 por ciento de las importaciones por lo menos; y las importaciones procedentes del Canadá habían ampliado su cuota de mercado desde el 10,8 por ciento en 1999 al 14,2 por ciento en 2000.[4330] Corea concluye que la USITC claramente no separó la amenaza de daño causada por las importaciones procedentes del Canadá de la amenaza de daño causada por las importaciones no procedentes

[4325] Informe de la USITC, volumen II, cuadro TUBULAR-6.

[4326] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-627. Los argumentos detallados se exponen en la sección dedicada a la no atribución por productos específicos (H.3 b)).

[4327] Respuesta de la USITC a la petición del USTR de información adicional (preguntas 1 y 3) (4 de febrero de 2002), página 10 (Prueba documental CC-11).

[4328] Respuesta de la USITC a la petición del USTR de información adicional (preguntas 1 y 3) (4 de febrero de 2002), página 10 (Prueba documental CC-11).

[4329] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-104.

[4330] Informe de la USITC, volumen I, páginas 166-167 (Prueba documental CC-6).

del TLCAN. Por consiguiente, la USITC no proporcionó una "explicación razonada y adecuada" que estableciera explícitamente que las importaciones no procedentes del TLCAN, por sí solas, cumplían las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme a lo enunciado en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4331, 4332]

7.1833 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su conclusión de que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN amenazaba causar daño grave a la rama de producción nacional de tubos soldados. Este análisis cumple todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4333] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC constató que éstas habían aumentado un 80,7 por ciento entre 1996 y 2000, y que durante todos los años del período examinado, salvo 1999, se habían producido aumentos importantes del 20-30 por ciento.[4334] Las importaciones no procedentes del TLCAN de tubos soldados habían aumentado a un ritmo más rápido que el de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[4335] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no proporcionaba información suficiente sobre la naturaleza y el significado de los aumentos de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento era "reciente, súbito, agudo e importante", y por no haber utilizado datos correspondientes a todo el año 2001[4336], porque, como ya se ha explicado, esos no eran los criterios pertinentes. El análisis de la USITC de todas las importaciones describía también la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y la amenaza de daño grave con un detalle considerable. La USITC había determinado que, mediante una competencia basada en los precios, el aumento de las importaciones había causado que los productores nacionales de tubos soldados perdieran cuota de mercado al mismo tiempo que bajaban los precios. La USITC había determinado también que el aumento de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos resultante del aumento de la capacidad extranjera se mantendría sin interrupción en el futuro inmediato. Estos elementos provocaron colectivamente continuos declives de la producción, los volúmenes de ventas e ingresos y el empleo de la rama de producción nacional, así como el empeoramiento de sus resultados durante el período objeto de investigación, y probablemente seguirían causando daño grave a la rama de producción nacional en el futuro inminente si estas tendencias se mantenían sin modificaciones. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que cada uno de estos tres elementos de la relación de causalidad era predicable de estas importaciones. Primero, las importaciones no procedentes del TLCAN se habían vendido a un precio inferior al de los productos nacionales en todos los trimestres salvo uno (32 de 33 trimestres) sobre los que se disponía de datos, y los precios de estas importaciones habían disminuido a lo largo del período examinado,

[4331] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

[4332] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 195-199.

[4333] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 871.

[4334] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 10.

[4335] Informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-4.

[4336] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

incluso durante los trimestres más recientes.[4337] El valor de las importaciones no procedentes del TLCAN había disminuido durante el período objeto de la investigación todavía más que el de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[4338] Segundo, las importaciones no procedentes del TLCAN habían ganado cuota de mercado a expensas de la rama de producción nacional. En su análisis de la relación de causalidad de todas las importaciones, la USITC había destacado la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional frente a las importaciones, en particular entre 1999 y 2000. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que la cuota de mercado de éstas había aumentado desde el 13,1 por ciento en 1996 al 19,8 por ciento en 2000.[4339] Las importaciones no procedentes del TLCAN habían ganado 6,7 de los 10,5 puntos porcentuales de cuota de mercado que la rama de producción nacional había perdido entre 1996 y 2000.[4340] Tercero, la USITC había constatado que todas las proyecciones de la capacidad, la producción y las exportaciones del extranjero a los Estados Unidos no procedentes de países del TLCAN apuntaban a que llegarían a nuevos máximos durante el período 2001-2002, y por tanto las proyecciones de estos factores correspondientes a todas las importaciones no se alteraban apreciablemente si se consideraban sólo las importaciones no procedentes del TLCAN.[4341] En su análisis de todas las importaciones, la USITC había examinado tres factores distintos del aumento de las importaciones que supuestamente habían sido causas de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de tubos soldados. La USITC había constatado que estos otros factores (modificaciones de la demanda, aumento de la capacidad nacional y dificultades de un productor determinado no relacionadas con las importaciones) no habían causado el daño que se había observado. Como el análisis de la USITC de todas las importaciones contenía el examen exigido de estos otros factores para cumplir las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y sus conclusiones no se basaban en el conjunto concreto de importaciones que había examinado, la USITC no estaba obligada a examinar más a fondo estos factores en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4342]

7.1834 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de forma adecuada, con respecto a cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN había causado daño grave a la rama de producción nacional.[4343] En la página 167 del informe de la USITC se dice que el Canadá fue el principal proveedor de productos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos de los Estados Unidos durante cada uno de los tres años más recientes del período examinado. En el informe se indica a continuación que el volumen de las importaciones procedentes del Canadá entre 1998 y 2000 fue un 141 por ciento superior al de las importaciones procedentes de la segunda fuente más importante durante este período de tres años. Entre 1998 y 2000, el Canadá fue

[4337] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 10.

[4338] Informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-4.

[4339] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 10; informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-4.

[4340] Informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-4.

[4341] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 10; informe de la USITC, cuadros TUBULAR-30-32.

[4342] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 861-870.

[4343] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

también el origen del 35 por ciento por lo menos del volumen de todas las importaciones realizadas durante cada uno de los años de este período. Además, la cuota de mercado de las importaciones procedentes del Canadá, por su valor, aumentó del 10,8 por ciento en 1999 al 14,2 por ciento en 2000. Al mismo tiempo, merece la pena señalar que algunos productores de los Estados Unidos están integrados con productores canadienses y que ningún productor interno de productos tubulares soldados dio a conocer su postura con respecto a las exclusiones de los países del TLCAN durante la fase de la investigación dedicada al daño. Además, resulta evidente de la lectura de la página 167 que México figura entre los cinco proveedores más importantes de productos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos de los Estados Unidos en cada uno de los tres años más recientes del período examinado. México fue también el cuarto proveedor más importante cada uno de los años comprendidos entre 1998 y 2000 y el volumen de las importaciones procedentes de México aumentó el 94,7 por ciento entre 1996 y 2000. Sin embargo, la USITC no analizó en ningún momento la medida en que estas características específicas de las importaciones procedentes del Canadá y México pudieron tener un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que establezcan que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a las importaciones procedentes de éste, como otros factores.[4344]

g) ABJH

7.1835 China sostiene que la constatación complementaria de la USITC sobre los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN no evalúa la cuota del mercado interno correspondiente a estas importaciones, no contiene elementos específicos con respecto al daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos por estas importaciones, no evalúa otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión, no formula ninguna constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño y no indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esta relación de causalidad supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos. Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no ha llevado a cabo un análisis adecuado del aumento de las importaciones y la relación de causalidad con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. En particular, la USITC no separó ni distinguió el impacto de las importaciones excluidas y no se aseguró de que éste no era atribuido a las importaciones incluidas en el ámbito de la medida de salvaguardia. Las Comunidades Europeas y China consideran que el Informe Complementario de la USITC sobre este producto "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'", según la interpretación del Órgano de Apelación.[4345]

[4344] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 335-336.

[4345] Primera comunicación escrita de China, párrafos 606-608; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-626; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 478-483. Los argumentos detallados se exponen en la sección dedicada a la no atribución por productos específicos (H.3 b)).

7.1836 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su conclusión de que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN causaba daño grave a la rama de producción nacional de ABJH. Este análisis cumple todos los requisitos que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4346] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC constató que las de ABJH aumentaron durante el período objeto de la investigación. Las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron de 76.079 toneladas cortas en 1996 a 100.592 toneladas cortas en 2000; había habido aumentos durante cada uno de los años del período objeto de la investigación, salvo en 1997. La relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN y la producción de los Estados Unidos había subido también durante cada uno de los años del período objeto de la investigación, salvo en 1997, pasando del 37,1 por ciento en 1996 al 51,8 por ciento en 2000.[4347] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no proporciona información suficiente sobre la naturaleza y el significado del aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento fue "reciente, súbito, agudo e importante", y por no haber utilizado los datos correspondientes a todo el año 2001[4348], porque éstos no son los criterios pertinentes. El análisis de la USITC de todas las importaciones describe la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y el daño grave con un detalle considerable. La USITC subrayó que la creciente presencia de importaciones en el mercado de los Estados Unidos entre 1997 y 2000 coincidió con reducciones de las ventas, la producción, la utilización de la capacidad, el empleo y la rentabilidad de la rama de producción nacional. La USITC subrayó también, en lo que respecta al producto de la categoría accesorios para soldar tubos a tope sobre el que había recogido datos de precios, que las importaciones se habían vendido continuamente a precio inferior al del producto nacional, registrándose unos márgenes mayores de precio inferior al final del período objeto de la investigación. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que el primero de los tres elementos de la relación de causalidad en que se había basado en su análisis de todas las importaciones -presencia creciente de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos- era aplicable a las primeras. La USITC había señalado específicamente las ampliaciones de la cuota de mercado de las importaciones no procedentes del TLCAN durante el período objeto de investigación. En efecto, estas importaciones eran responsables de 7,7 de los 8,8 puntos porcentuales de cuota de mercado perdidos por la rama de producción nacional entre 1997 y 2000.[4349] El segundo elemento del análisis de la USITC de la relación de causalidad con respecto a todas las importaciones se centró en la información sobre los resultados de la rama de producción nacional. Como estos datos no se alteraban en función de las importaciones que se examinaran, no había necesidad de que la USITC examinara más a fondo este factor en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. El tercer elemento del análisis de la relación de causalidad -ventas a precios inferiores- era también aplicable a las importaciones no procedentes del TLCAN, como constató la USITC. Las importaciones no procedentes del TLCAN se habían vendido a precios inferiores al de los

[4346] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 883.

[4347] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 8. La USITC constató también que el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN, tanto en términos absolutos como en términos relativos con respecto a la producción de los Estados Unidos, fue más elevado en el período intermedio de 2001 que en el de 2000, *ibid.*

[4348] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

[4349] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 8; informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-6.

productos nacionales por márgenes superiores al 20 por ciento en cada uno de los trimestres del período objeto de investigación a partir del tercer trimestre de 1999.[4350] Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. La USITC no había llegado a esta conclusión "salta[ndo] directamente a algunas generalizaciones", como habían alegado las Comunidades Europeas.[4351] Al contrario, la USITC había llegado a sus conclusiones tomando como base un análisis objetivo y basado en los hechos de información sobre el volumen y los precios relativa específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN. En su análisis de todas las importaciones, la USITC había examinado cinco factores distintos del aumento de las importaciones que se había alegado que eran causa de daño grave para la rama de producción nacional de ABJH. La USITC había constatado que cuatro de los cinco otros factores (demanda de productos relacionados con el petróleo y el gas, aumento de la capacidad, ineficiencia de la rama de producción y escasez de mano de obra) no eran la causa del daño observado. Su análisis del factor restante, la fusión de compradores, se había centrado exclusivamente en información sobre la rama de producción nacional, que tampoco se modificaba en función de las importaciones que se examinaran. Por consiguiente, tampoco había necesidad de que la USITC examinara más a fondo este factor en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN.[4352]

7.1837 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de forma adecuada, para cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN había causado daño grave a la rama de producción nacional.[4353] Como se indicaba en la página 179 del informe de la USITC, el Canadá había sido el tercer proveedor más importante de ABJH en cada uno de los tres últimos años y figuraba por tanto entre los cinco proveedores más importantes. El informe de la USITC, indicaba también que las importaciones procedentes del Canadá habían representado una parte cada vez mayor de las importaciones totales. Desde 1998, las importaciones procedentes del Canadá habían aumentado a un ritmo superior al doble (39,4 por ciento) del de las importaciones procedentes de todas las fuentes (15,6 por ciento) y el Canadá era el origen del 24,8 por ciento del aumento total de las importaciones procedentes de todas las fuentes desde 1998. Al mismo tiempo, México había sido uno de los cinco proveedores más importantes del producto en cuestión y las importaciones de este tipo habían aumentado hasta alcanzar un nivel excepcionalmente elevado en 1998 (46 por ciento superior al siguiente nivel anual más alto durante el período 1996-2000). Al mismo tiempo (página 172 del informe de la USITC), se indicaba que la rama de producción nacional había experimentado en 1998 varios cierres de plantas, y una capacidad de producción desaprovechada de accesorios y bridas. Sin embargo, la USITC no había analizado en ningún momento la medida en que estas características especiales de las importaciones procedentes del Canadá y México pudieron tener un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del

[4350] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 8; informe de la USITC, cuadro TUBULAR-61. La USITC formuló también esta constatación en su análisis de todas las importaciones. Informe de la USITC, página 176.

[4351] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 625; China plantea una objeción similar. Primera comunicación escrita de China, párrafo 606.

[4352] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 873-882.

[4353] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que establezcan que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a las importaciones procedentes de éste, como otros factores.[4354]

h) Barras de acero inoxidable

7.1838 China sostiene que en el Informe Complementario de la USITC no se evalúan otros factores que influyen en la situación de la rama de producción en cuestión, no se formula ninguna constatación sobre la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño, y no se indica explícitamente si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos. Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC no llevó a cabo un análisis adecuado del aumento de las importaciones y la relación de causalidad con respecto a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. En particular, la USITC no separó y distinguió el impacto de las importaciones excluidas y no se aseguró de que éste no era atribuido a las importaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. Las Comunidades Europeas y China consideran que el Informe Complementario de la USITC sobre este producto "no establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias' [y] no es equiparable a una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran [la] determinación'", según la interpretación del Órgano de Apelación.[4355]

7.1839 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su conclusión de que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN causó daño grave a la rama de producción de barras de acero inoxidable. Este análisis cumple todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4356] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC constató que habían aumentado un 61,1 por ciento entre 1996 y 2000, y que si bien el volumen de estas importaciones había fluctuado algo durante el período objeto de investigación, el mayor aumento individual se produjo entre 1999 y 2000 (un 42,1 por ciento).[4357] Las importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable aumentaron a un ritmo más rápido que las importaciones procedentes de todas las fuentes entre 1996 y 2000 y entre 1999 y 2000.[4358] Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no proporciona información suficiente sobre la naturaleza y el significado de los aumentos de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo. Las Comunidades

[4354] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 337-338.

[4355] Primera comunicación escrita de China, párrafos 609-611; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-626 y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 478-483. Los argumentos detallados se exponen en la sección dedicada a la no atribución por productos específicos (H.3 b)).

[4356] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 894.

[4357] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 8-9.

[4358] Informe de la USITC, cuadro STAINLESS-C-4.

Europeas se equivocan también al criticar a la USITC por no haber constatado que el aumento fue "reciente, súbito, agudo e importante", y por no haber utilizado los datos relativos a todo el año 2001[4359], porque no son éstos los criterios pertinentes. En el análisis de todas las importaciones se describía también la relación de causalidad entre todas las importaciones y el daño grave con un detalle considerable. La USITC había determinado que, mediante una competencia basada en los precios, el aumento de las importaciones había causado que los productores nacionales de barras de acero inoxidable perdieran cuota de mercado, particularmente en la segunda mitad del período objeto de investigación. Así pues, los elementos básicos de la constatación de existencia de relación de causalidad con respecto a todas las importaciones eran: 1) una competencia basada en los precios entre las importaciones y el producto similar; y 2) unas importaciones que ganaban cuota de mercado a expensas del producto de producción nacional. Estos elementos colectivamente habían dado lugar a la disminución de la producción, los volúmenes de las ventas y los ingresos, y el empleo de la rama de producción de barras de acero inoxidable, así como a sus pobres resultados financieros. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que cada uno de los elementos de la relación de causalidad era predicable de estas importaciones. Primero, las importaciones no procedentes del TLCAN eran todavía más competitivas con el producto de producción nacional, por su precio, que todas las importaciones, ya que el porcentaje de comparaciones de precios en los que los de las importaciones eran inferiores a los de los productos nacionales durante el período era mayor si se consideraban las importaciones no procedentes del TLCAN que si se consideraban todas las importaciones. La USITC había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN se habían vendido a precios inferiores a los del producto de producción nacional por márgenes hasta del 51 por ciento.[4360] Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían disminuido todavía más durante el período objeto de investigación que los de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[4361] Segundo, las importaciones no procedentes del TLCAN habían ganado cuota de mercado a expensas de la rama de producción. En su análisis de la relación de causalidad correspondiente a todas las importaciones, la USITC había subrayado la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional frente a las importaciones. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que estas importaciones eran responsables de la totalidad de esta pérdida, ya que habían ganado la totalidad de los 11 puntos porcentuales de cuota de mercado que la rama de producción nacional había perdido entre 1996 y 2000.[4362] Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban únicamente las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. La USITC no había llegado a esta conclusión "salta[ndo] directamente a algunas generalizaciones", como habían alegado las Comunidades Europeas.[4363] Al contrario, la USITC había llegado a sus conclusiones sobre la base de un análisis

[4359] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 622-623.

[4360] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 9.

[4361] Informe de la USITC, cuadro STAINLESS-C-4.

[4362] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 9; informe de la USITC, cuadro STAINLESS-C-4.

[4363] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 625. China plantea una objeción similar. Primera comunicación escrita de China, párrafo 609.

objetivo y basado en los hechos de la información sobre el volumen y los precios referente específicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN.

7.1840 Los Estados Unidos sostienen además que la USITC examinó tres factores distintos del aumento de las importaciones, que se había alegado que eran causa de daño grave para la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable. La USITC había constatado que estos otros factores (cambios en la demanda durante la última parte de 2000 y 2001, subidas del costo de la energía y escasos resultados operativos de los dos productores durante el período) no habían causado el daño observado. Como el análisis de la USITC de todas las importaciones contenía el examen exigido de estos otros factores para cumplir los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y sus conclusiones no se basaban en el conjunto concreto de importaciones que había examinado, la USITC no estaba obligada a debatir más a fondo estos factores en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. Además, el tercer factor relacionado con los resultados de dos productores, hacía referencia exclusivamente a datos sobre la rama de producción nacional que tampoco se modificaban en función de las importaciones que se examinaran. Por consiguiente, tampoco había necesidad de que la USITC debatiera este factor más a fondo en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. Así pues, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que la USITC no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ninguno de los efectos debidos a factores distintos de las importaciones. Como antes se ha indicado, la USITC no necesitaba llevar a cabo, en su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos.[4364]

7.1841 China alega que los Estados Unidos consideran equivocadamente que la USITC estableció de forma adecuada, para cada uno de los productos analizados en el informe, que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN había causado daño grave a la rama de producción nacional.[4365] Como se indicaba en el informe de la USITC, el Canadá fue uno de los cinco proveedores más importantes de barras de acero inoxidable durante los tres últimos años completos del período objeto de investigación. En el informe se indica también que la tasa de crecimiento de las importaciones procedentes del Canadá durante el período intermedio 2001 fue del 20,4 por ciento, mientras que la tasa de crecimiento de todas las importaciones era un 17,1 por ciento negativa. En el informe de la USITC se indica además que las importaciones de barras de acero inoxidable canadienses se habían vendido a precios inferiores a los de la mercancía nacional en 7 de cada 10 comparaciones posibles de precios. Sin embargo, la USITC no había analizado en ningún momento la medida en que estas características específicas de las importaciones procedentes del Canadá pudieron haber tenido un impacto específico en el daño causado a la rama de producción de los Estados Unidos, distinto del atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, China considera que la metodología utilizada por los Estados Unidos impide que establezcan que la USITC no atribuyó a las importaciones no procedentes del TLCAN (en este caso particular, del Canadá) ninguno de los efectos debidos a las importaciones procedentes del TLCAN, como otros factores.[4366]

[4364] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 885-893.

[4365] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 326.

[4366] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 339-340.

i) Alambre de acero inoxidable

7.1842 Las Comunidades Europeas y China sostienen que ni el informe ni el Informe Complementario de la USITC contienen ninguna constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN cumplen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas añaden que la constatación de que este producto no "contribuye de forma importante al daño grave o la amenaza del mismo" que figura en el informe de la USITC de octubre de 2001 no es suficiente. Por estos motivos, las Comunidades Europeas y China consideran que los Estados Unidos, en lo que respecta a este producto, no han respetado las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4367]

7.1843 Los Estados Unidos afirman que las Comunidades Europeas se equivocan cuando aducen que la USITC no formuló una constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN de alambre de acero inoxidable cumplían las condiciones necesarias para la aplicación de una medida de salvaguardia.[4368] Tanto el Presidente Koplan como la Sra. Bragg, miembro de la Comisión, presentaron análisis específicos de las importaciones no procedentes del TLCAN de alambre de acero inoxidable. Estos análisis, leídos en conjunción con el análisis hecho por cada uno de estos dos miembros de la Comisión de otras cuestiones pertinentes, que figuran en los respectivos análisis de todas las importaciones, demuestran que en ellos se consideraron específicamente todas las cuestiones relacionadas con las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, el Presidente Koplan constató que las importaciones procedentes del Canadá y México, sumadas, equivalieron durante todo el período objeto de investigación a un porcentaje pequeño y en disminución del consumo aparente interno, mientras que las importaciones no procedentes del TLCAN representaban un porcentaje cada vez mayor, produciéndose un aumento especialmente notable entre los períodos intermedios.[4369] Estas tendencias del volumen de las importaciones eran las mismas que había identificado en su análisis de todas las importaciones.[4370] El Presidente Koplan constataba a continuación que las conclusiones que había formulado sobre los efectos del aumento de las importaciones eran igualmente aplicables a las importaciones no procedentes del TLCAN.[4371] Por consiguiente, el argumento de China de que el informe de la USITC no contenía ninguna constatación particular que estableciera el daño grave causado por las importaciones no procedentes del TLCAN era erróneo.[4372] El Presidente Koplan había presentado el análisis necesario al demostrar la existencia de un aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN durante la última parte del período y al demostrar además la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave que amenazaba a la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable. En su

[4367] Primera comunicación escrita de China, párrafos 616-617; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 614-615.

[4368] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 614; China formula una objeción similar. Primera comunicación escrita de China, párrafo 616.

[4369] Informe de la USITC, página 260, nota 36.

[4370] Informe de la USITC, página 259.

[4371] Informe de la USITC, página 260, nota 36.

[4372] Primera comunicación escrita de China, párrafos 616-617.

análisis de todas las importaciones, el Presidente Koplan había examinado con gran detalle la naturaleza de esa amenaza de daño grave. El Presidente Koplan, en su análisis de todas las importaciones, había descrito también, con algún detalle, la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y la amenaza de daño grave. El Presidente Koplan había establecido una correlación directa entre el aumento significativo de la cuota de mercado de todas las importaciones en el período intermedio 2001 y el empeoramiento sustancial de la situación de la rama de producción en ese período.[4373] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, el Presidente Koplan había constatado que esta relación de causalidad era predicable de las importaciones no procedentes del TLCAN. El Presidente Koplan había constatado específicamente que las importaciones procedentes del Canadá y México no representaron una parte sustancial de todas las importaciones durante el período objeto de investigación. Además, constató que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado durante la última parte del período, registrándose un aumento especialmente notable entre los períodos intermedios, en un momento en que se deterioraban los resultados de la rama de producción nacional.[4374] El Presidente Koplan había constatado específicamente que las importaciones no procedentes del TLCAN habían ganado cuota de mercado a expensas de la rama de producción nacional. En su análisis de todas las importaciones, el Presidente Koplan había subrayado la pérdida de cuota de mercado durante la última parte del período objeto de investigación. En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, el Presidente Koplan había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN eran responsables de esta pérdida de cuota de mercado.[4375] Por consiguiente, el análisis del Presidente Koplan de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que habían llevado a establecer la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. El Presidente Koplan había examinado la disminución de la demanda, como un factor distinto del aumento de las importaciones, que se había alegado que era una causa de la amenaza de daño grave que pesaba sobre la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable. El Presidente Koplan había constatado, sin embargo, que la disminución de la producción y las expediciones de la rama de producción nacional era mayor que la disminución del consumo aparente interno, y que el volumen de las importaciones había aumentado a pesar de la disminución de la demanda.[4376] Todo ese aumento se debía a las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, el Presidente Koplan no estaba obligado a examinar más a fondo este factor en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. Así pues, el análisis del Presidente Koplan de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las importaciones. En su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, el Presidente Koplan no necesitaba llevar a cabo un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos.[4377]

[4373] Informe de la USITC, páginas 258-259.

[4374] Informe de la USITC, páginas 259-260, nota 36.

[4375] Informe de la USITC, página 260, nota 36.

[4376] Informe de la USITC, página 259.

[4377] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 907-916.

7.1844 Los Estados Unidos alegan además que la Sra. Bragg, miembro de la Comisión, llevó a cabo su análisis de las importaciones de alambre de acero inoxidable no procedentes del TLCAN en su examen del producto similar, que abarcaba el alambre y el cable de acero inoxidable. La Sra. Bragg había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado significativamente, tanto en términos de los niveles como en términos de las tendencias de las importaciones. La Sra. Bragg había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado un 35,2 por ciento entre 1996 y 2000. Además, había constatado que las importaciones no procedentes del TLCAN tenían una cuota de mercado interno mayor en 2000 que en 1996, y que esta cuota de mercado era mayor en el período intermedio de 2001 que en el de 2000. En el período intermedio de 2001, las importaciones no procedentes del TLCAN tenían una cuota de mercado en los Estados Unidos del 31,1 por ciento.[4378] El análisis de la Sra. Bragg demostraba también que las importaciones habían "aumentado en tal cantidad … y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave" al demostrar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no procedentes del TLCAN y la amenaza de daño grave que gravitaba sobre la rama de producción nacional de productos de alambre de acero inoxidable. En el análisis de la Sra. Bragg de todas las importaciones se analizaba detalladamente la naturaleza de esa amenaza. La Sra. Bragg describía también, en su análisis de todas las importaciones, la relación de causalidad existente entre todas las importaciones y la amenaza de daño grave con un detalle considerable. La Sra. Bragg había constatado que el aumento de las importaciones a precios cada vez más bajos impedía a los productores nacionales aprovechar el aumento del consumo y amenazaba causar daño grave a la rama de producción nacional.[4379] La Sra. Bragg había constatado que este análisis era aplicable también a las importaciones no procedentes del TLCAN. La Sra. Bragg había constatado que los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN habían bajado entre 1996 y 2000, y que las importaciones no procedentes del TLCAN se vendían a precios inferiores a los de los productos nacionales en la mayoría de las comparaciones trimestrales. También había subrayado que las importaciones no procedentes del TLCAN habían restado cuota de mercado a la rama de producción nacional.[4380] Por consiguiente, el análisis de la Sra. Bragg de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. En su análisis de todas las importaciones, la Sra. Bragg había examinado tres factores distintos del aumento de las importaciones que se había alegado que eran causas de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de productos de alambre de acero inoxidable. La Sra. Bragg había examinado la desaceleración general de la economía, los costos de las materias primas y la apreciación del dólar de los Estados Unidos.[4381] Las constataciones de la Sra. Bragg sobre estos factores se habían basado en una combinación de datos sobre la situación general del mercado de los Estados Unidos y datos sobre la rama de producción nacional, ninguno de los cuales se modificaba en función de las importaciones que se examinaran. Así pues, no tenía necesidad de examinar más a fondo estos factores en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. Por consiguiente, el análisis de la Sra. Bragg de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las

---

[4378] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 22-23.

[4379] Informe de la USITC, páginas 301-302.

[4380] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 23.

[4381] Informe de la USITC, página 302.

importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. Su análisis establecía también que no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las importaciones. En su consideración de las importaciones no procedentes del TLCAN, la Sra. Bragg no tenía necesidad de realizar un análisis específico de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos. Los análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN del Presidente Koplan y de la Sra. Bragg, leídos en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecían que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes del TLCAN. El Presidente Koplan y la Sra. Bragg habían llegado a sus conclusiones sobre la base de un análisis objetivo y basado en los hechos del volumen y los precios de las importaciones no procedentes del TLCAN, con datos específicos sobre ellas.[4382]

j) Varillas de acero inoxidable

7.1845 Las Comunidades Europeas y China sostienen que ni el informe ni el Informe Complementario de la USITC contienen ninguna constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN cumplen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas añaden que la constatación de que este producto no "contribuye de forma importante al daño grave o la amenaza del mismo" que figura en el informe de la USITC de octubre de 2001 no es suficiente. Por estos motivos, las Comunidades Europeas y China consideran que los Estados Unidos, en lo que respecta a este producto, no han respetado las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4383]

7.1846 Los Estados Unidos afirman que el informe de la USITC contiene un análisis completo y detallado que establece que el aumento de las importaciones no procedentes de países miembros del TLCAN causó daño grave a la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable. Este análisis cumple todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4384] Las Comunidades Europeas y China ignoran la nota 1437 del análisis de la USITC de todas las importaciones. En esa nota de pie de página, la USITC constata que las importaciones procedentes del Canadá y México habían representado, durante el período objeto de investigación, sólo un porcentaje extremadamente reducido de las importaciones totales.[4385] En ninguno de los años del período objeto de investigación superaron las importaciones procedentes de fuentes del TLCAN el 0,08 por ciento de las importaciones totales.[4386] La exclusión del volumen de estas importaciones no tenía ningún efecto sobre la determinación de la USITC de aumento de las

[4382] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 917-924.

[4383] Primera comunicación escrita de China, párrafos 612-613; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 614-619.

[4384] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 906.

[4385] Informe de la USITC, página 223, nota 1437.

[4386] Memorándum de la USITC INV-Y-180, cuadro G26 (US-40).

importaciones, ya que el momento y el ritmo de los cambios que se habían producido en el volumen de las importaciones se mantenían esencialmente sin cambios. Por consiguiente, el argumento de las Comunidades Europeas de que el informe de la USITC no proporcionaba información suficiente sobre la naturaleza y el significado de los aumentos de las importaciones no procedentes del TLCAN es erróneo.[4387] Además, la consideración adecuada, según el Acuerdo sobre Salvaguardias, no es si el aumento de las importaciones fue "reciente, súbito, agudo e importante" en abstracto, sino si las importaciones habían aumentado "en tal cantidad … y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". La USITC había presentado este análisis al demostrar la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave experimentado por la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable. En el análisis de la USITC de todas las importaciones se examinaba con gran detalle la naturaleza de ese daño. La USITC describía en su análisis de todas las importaciones la relación de causalidad existente entre todas estas importaciones y el daño grave con un detalle considerable. La USITC había determinado que el volumen mayor de las importaciones había causado, primero, que los productores nacionales perdieran cuota de mercado y, a continuación, que perdieran ingresos cuando intentaron poner los precios internos en línea con el bajo precio de las importaciones. La constatación de existencia de relación de causalidad se basaba en varios elementos: 1) la elevada sustituibilidad entre las importaciones y las mercancías nacionales en un mercado en el que el precio era una consideración importante; 2) los aumentos de las importaciones durante un período de estabilidad de la demanda; 3) las persistentes ventas de importaciones a precios inferiores; y 4) las pérdidas consiguientes experimentadas por la rama de producción nacional de cuota de mercado, producción, expediciones, ventas netas comerciales e ingresos comerciales netos. La USITC había constatado la existencia de una "correlación clara y directa" entre la evolución del volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción.[4388] En su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC había constatado que era aplicable a las mismas cada uno de estos elementos de la relación de causalidad. La USITC había constatado específicamente que la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México no modificaba su análisis del volumen y los precios de ningún modo significativo.[4389] Las importaciones no procedentes del TLCAN mostraban las mismas tendencias en cuanto al volumen y a las ventas a precios inferiores que las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con el análisis de todas las importaciones, establecía que las consideraciones que permitían afirmar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave eran las mismas tanto si se examinaban todas las importaciones como si se examinaban sólo las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN. En su análisis de todas las importaciones, la USITC había examinado varios factores distintos del aumento de las importaciones que se había alegado que eran causas de daño grave para la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable. La USITC había examinado específicamente: 1) la disminución de la demanda durante la última parte del período; 2) la evolución del costo de la energía durante la última parte del período; y 3) los resultados "aberrantes" de un productor nacional. La USITC había identificado y examinado detalladamente el carácter y el alcance de los efectos negativos atribuibles a cada uno de estos factores durante el período objeto de la investigación y se había asegurado, de este modo, de que no atribuía a las importaciones ningún daño causado por otro factor. El análisis de la USITC de los efectos que, en su caso, pudieran ser atribuibles a estos otros factores era aplicable igualmente a las importaciones no

[4387] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 614.

[4388] Informe de la USITC, páginas 220-221.

[4389] Informe de la USITC, página 223, nota 1437.

procedentes del TLCAN. En su examen de todas las importaciones, la USITC distinguió el daño grave atribuible a las importaciones de los efectos atribuibles a la disminución de la demanda. Observó que la disminución de la demanda se produjo únicamente a finales del período objeto de investigación.[4390] En cambio, la rama de producción nacional había experimentado disminuciones de su cuota de mercado, volúmenes de producción, ventas, empleo y rentabilidad antes de que se iniciara la disminución de la demanda pero después de que hubiera aumentado el volumen de las importaciones.[4391] Como había observado la USITC en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN, el volumen y los precios de éstas habían seguido la misma tendencia, a lo largo del período objeto de investigación, que las importaciones procedentes de todas las fuentes; en efecto, las importaciones no procedentes del TLCAN eran la causa de prácticamente todas las observaciones sobre las importaciones y las ventas a precios inferiores.[4392] Así pues, la conclusión de la USITC sobre la naturaleza y el alcance del daño atribuible al aumento de las importaciones no se modificaba y la USITC no estaba obligada a examinar con más detalle la disminución de la demanda en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. El examen de los dos factores restantes -la subida de los costos de la energía y los malos resultados de un productor nacional durante el período objeto de investigación- se basaba exclusivamente en datos de la rama de producción nacional que no se modificaban en función de las importaciones que se examinaran. Por consiguiente, tampoco había necesidad de que la USITC examinara más a fondo estos factores en su análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN. Así pues, el análisis de la USITC de las importaciones no procedentes del TLCAN, leído en conjunción con su análisis de todas las importaciones, establecía también que la USITC no había atribuido a las importaciones no procedentes del TLCAN ningún efecto debido a factores distintos de las importaciones. Como antes se examinó, al considerar las importaciones no procedentes del TLCAN, la USITC no necesitaba llevar a cabo un análisis diferenciado de las importaciones procedentes del TLCAN para la no atribución de efectos.[4393]

L. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y ARTÍCULO XIII DEL GATT DE 1994

1. Base para determinar el nivel global del contingente

7.1847 China alega que la base de que se sirvieron los Estados Unidos para distribuir las partes del contingente de desbastes, cuando establecieron el contingente arancelario para ese producto, no están claras.[4394] China alega, en particular, que según las estadísticas oficiales de los Estados Unidos, el contingente global para el primer año (5,4 millones de toneladas cortas) se fijó en un nivel muy bajo teniendo en cuenta el comercio anterior.[4395] China alega que, con excepción de los seis primeros meses de 2001 y de 1997 (5,3 millones de toneladas), las importaciones realizadas por los Estados Unidos fueron siempre superiores a 5,3 millones de toneladas. Los años restantes (1996, 1999 y 2000), el volumen de las importaciones fue muy alto (6,2, 7,3, y 7,2 millones de toneladas,

[4390] Informe de la USITC, página 221.

[4391] Informe de la USITC, página 221.

[4392] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 5.

[4393] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 895-905.

[4394] Primera comunicación escrita de China, párrafo 628.

[4395] Primera comunicación escrita de China, párrafo 629.

respectivamente).[4396] China alega que, por consiguiente, no era posible fijar un contingente global de 5,4 millones de toneladas. Según China, la fijación de este nivel debe ser considerada una violación del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIII del GATT de 1994.[4397]

7.1848 En respuesta, los Estados Unidos alegan que basaron la cuantía total del contingente de importación de desbastes durante 2000, 5,4 millones de toneladas, excluyendo las importaciones procedentes de zonas de libre comercio, que no estaban sometidas a las medidas de salvaguardia.[4398] Los Estados Unidos sostienen que lo que había sucedido era que, durante el período objeto de investigación por la USITC, el año 2000 había sido aquel en el que el nivel de las importaciones de desbastes había sido más elevado.[4399]

2. Asignación de partes del contingente arancelario e "interés sustancial"

7.1849 China observa también que, cuando se aplicó la medida de salvaguardia a los desbastes, no se le asignó ninguna parte específica del contingente pues fue incluida en el volumen asignado a "los demás países".[4400] China se remite al párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y alega que, de conformidad con dicho artículo, el Miembro interesado asignará partes del contingente arancelario a los Miembros "que tengan un interés sustancial". La misma terminología se utiliza en el artículo XIII del GATT de 1994, el cual establece que "la parte contratante interesada asignará, a las partes contratantes que tengan un interés sustancial en el abastecimiento de este producto, partes proporcionales a la contribución aportada".[4401]

7.1850 China alega que, de conformidad con el planteamiento del Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III*, se puede definir que un Miembro tiene un "interés sustancial" si su participación en las importaciones totales del país de que se trate es al menos del 10 por ciento. Cuando la participación de los países se sitúa entre el 5 y el 10 por ciento, debe llevarse a cabo un análisis caso por caso. En cuanto a los países con una participación situada entre el 0 y el 5 por ciento, debe concluirse *a priori* que no tienen un interés sustancial.[4402]

7.1851 China sostiene que no parece que su porcentaje en las importaciones de desbastes sea suficiente para tener un "interés sustancial", ya que esta participación representó menos del 1 por ciento durante el período.[4403] Sin embargo, China alega que aunque no tenga un "interés sustancial" en las importaciones de desbastes, no se debe permitir que los Estados Unidos discriminen entre los

[4396] Primera comunicación escrita de China, párrafo 630.

[4397] Primera comunicación escrita de China, párrafo 631.

[4398] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1216.

[4399] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1215-1226.

[4400] Primera comunicación escrita de China, párrafo 632.

[4401] Primera comunicación escrita de China, párrafo 634.

[4402] Primera comunicación escrita de China, párrafo 635.

[4403] Primera comunicación escrita de China, párrafo 636.

Miembros de la OMC.[4404] China observa, en particular, que en el asunto *CE - Banano III*, el Órgano de Apelación confirmó que el principio de no discriminación es aplicable a la asignación de partes de un contingente arancelario, e implica, en concreto, que un Miembro "*no puede atribuir … cuotas del contingente arancelario a algunos Miembros que no tengan un interés sustancial y no a otros*".[4405] A este respecto, China sostiene que, en el presente asunto, los Estados Unidos asignaron partes del contingente arancelario a algunos Miembros que no tienen un "interés sustancial" en los desbastes. Por ejemplo, China observa que las cuotas de mercado de algunos países eran muy inferiores al 5 por ciento (Ucrania y el Japón). Además, China sostiene que, en los casos de Rusia (7,45 por ciento) y Australia (6,38 por ciento), la evaluación de su "interés sustancial" es muy cuestionable.[4406]

7.1852 China alega que, por tanto, aparentemente los Estados Unidos habían asignado partes del contingente arancelario a Miembros de la OMC (al menos en el caso del Japón y de Ucrania) que no tienen un "interés sustancial" en los desbastes, pero no lo habían hecho con otros Miembros (como China).[4407] Por consiguiente, China considera que la medida de salvaguardia aplicada a los desbastes tenía que ser declarada incompatible con el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII del GATT de 1994.[4408] China alega además, a este respecto, que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos* estableció que el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII del GATT de 1994 pueden ser utilizados simultáneamente como base para analizar una medida de salvaguardia.[4409] China observa además que, de conformidad con el párrafo 5 del artículo XIII, estas disposiciones se aplican también a los contingentes arancelarios. En particular, China alega que el párrafo 2 d) del artículo XIII, cuyo contenido es idéntico al del párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es aplicable a la asignación de partes de un contingente arancelario establecido a título de medida de salvaguardia.[4410]

7.1853 En lo que respecta al argumento de que el sistema de asignación de partes de un contingente arancelario es incompatible con el párrafo 2 del artículo 5 y el artículo XIII porque significó la concesión de cuotas a algunos Miembros que no eran proveedores sustanciales mientras que no se asignaban cuotas a otros Miembros, entre ellos China, que tampoco eran proveedores sustanciales, los Estados Unidos se remiten a la decisión del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos*, para argumentar que el párrafo 2 del artículo 5, que es aplicable a las restricciones cuantitativas, no lo es a las medidas de salvaguardia que adoptan la forma de un contingente arancelario.[4411] Los Estados Unidos sostienen, en respuesta a la afirmación de China de que el Grupo Especial decidió en el asunto *Estados Unidos - Tubos* que el artículo 5 y el artículo XIII se pueden aplicar simultáneamente para analizar una medida de salvaguardia, que el Grupo Especial de hecho

[4404] Primera comunicación escrita de China, párrafo 637.

[4405] Primera declaración oral pronunciada por China, párrafo 8.

[4406] Primera comunicación escrita de China, párrafo 638.

[4407] Primera comunicación escrita de China, párrafo 639.

[4408] Primera comunicación escrita de China, párrafo 640.

[4409] Primera comunicación escrita de China, párrafo 621.

[4410] Primera declaración oral pronunciada por China, párrafo 5.

[4411] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1220.

llegó a la conclusión opuesta con respecto a las medidas de salvaguardia que adoptan la forma de un contingente arancelario.[4412] Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial constató que "[n]o creemos que los contingentes arancelarios sean 'restricciones cuantitativas' en el sentido del artículo 5" y que "[c]omo ya hemos constatado que un contingente arancelario no es una 'restricción cuantitativa' (una categoría más amplia, que incluye los contingentes) en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, tampoco podrá ser un 'contingente' (una categoría más restringida de restricción cuantitativa) en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5".[4413] Sin embargo, los Estados Unidos sí que están de acuerdo en que el párrafo 2 del artículo XIII se aplica a la asignación de partes de un contingente arancelario hecha de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4414]

7.1854 China responde remitiéndose al siguiente texto del informe sobre el asunto *CE - Banano III*: "Conforme a lo estipulado en su párrafo 5, ese artículo [el artículo XIII] es aplicable también a los contingentes arancelarios. El párrafo 1 del artículo XIII establece un principio básico de no discriminación en la aplicación de restricciones cuantitativas y contingentes arancelarios." China sostiene que, en consecuencia, el párrafo 2 a) del artículo XIII, cuyo contenido es idéntico al del párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es aplicable a la asignación de partes de un contingente arancelario establecido en el contexto de una medida de salvaguardia. China afirma que, por consiguiente, aunque no se aplicara el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como pretenden los Estados Unidos, a las medidas de salvaguardia que adoptan la forma de un contingente arancelario, la asignación de partes de ese contingente arancelario seguiría estando sometida a las disposiciones del párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT de 1994, que impone las mismas obligaciones que las formuladas en el párrafo 2 a) del artículo 5 a los Miembros que apliquen una medida de salvaguardia. China alega que, no obstante, el párrafo 2 a) del artículo 5, cuyo contenido es idéntico al párrafo 2 a) del artículo XIII, debe ser aplicado cuando se asignen partes de un contingente arancelario.[4415]

7.1855 Los Estados Unidos observan que China atribuye al Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III* un "planteamiento" en virtud del cual el Miembro al que sea atribuible al menos el 10 por ciento de las importaciones totales se convierte automáticamente en un proveedor sustancial, el Miembro al que sea atribuible menos del 5 por ciento de las importaciones totales automáticamente no es un proveedor sustancial y los Miembros a los que sea atribuible entre el 5 y el 10 por ciento de las importaciones totales serían objeto de un análisis caso por caso.[4416] Los Estados Unidos sostienen que China, al deducir la existencia de un criterio numérico del contenido del informe del Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III*, hace exactamente lo que ese Grupo Especial afirmó que no haría. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial no sólo rechazó en general los umbrales numéricos precisos sino que concretamente rechazó el umbral del 10 por ciento propuesto por los reclamantes.[4417] Los Estados Unidos sostienen que la constatación del Grupo Especial en ese asunto

[4412] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1221.

[4413] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1220, citando el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.69 y 7.73-7.74.

[4414] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 64 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4415] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 348-351.

[4416] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1222.

[4417] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1223.

que había sido que no era razonable que las Comunidades Europeas concluyeran que Colombia y Costa Rica eran las únicas partes contratantes que tenían un interés sustancial en el suministro de banano al mercado de las Comunidades Europeas, según los términos del párrafo 2 d) del artículo XIII, se circunscribía muy estrictamente y se condicionaba a las "circunstancias particulares del caso". Según los Estados Unidos, no se podía interpretar que esta constatación estableciera una serie de presunciones acerca del porcentaje de las importaciones que atribuiría a un proveedor un "interés sustancial en el abastecimiento del producto" según los términos del párrafo 2 d) del artículo XIII. Por consiguiente, el planteamiento de los Estados Unidos de establecer, habida cuenta de las condiciones del mercado de desbastes, un umbral del 2 por ciento para considerar que un proveedor tiene un interés sustancial en lugar de utilizar unos umbrales numéricos basados en el mercado de un producto diferente, es compatible con las disposiciones del párrafo 2 d) del artículo XIII.[4418]

7.1856 China alega que, si bien es cierto que el Grupo Especial que examinó el asunto *CE -Banano III* afirmó también que "[l]a determinación de la existencia de un interés sustancial puede variar perfectamente en cierto grado en función de la estructura del mercado", debe subrayarse que la existencia de un "interés sustancial" no se puede determinar arbitrariamente y no puede responder a cuantías insignificantes. Según China, este análisis puede implicar un ejercicio comparativo que se base en la estructura del mercado. Ello supone una evaluación de la posición de los diferentes proveedores del producto de que se trate en ese mercado. China alega que así lo confirma el razonamiento del Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III*, que basó sus conclusiones sobre la identificación de los Miembros que tenían un interés sustancial en el nivel de sus cuotas de mercado.[4419]

7.1857 China sostiene que, en este caso particular, está claro que un umbral del 2 por ciento no se puede considerar que corresponda con el de un interés "sustancial" en el abastecimiento de desbastes. Según China, esta afirmación es tanto más cierta si se consideran los porcentajes de las importaciones atribuibles a los principales proveedores según las determinaciones de los Estados Unidos. Basándose en las importaciones totales en 2001, el porcentaje correspondiente al Brasil es del 39,20 por ciento, el de México del 23,52 por ciento y el de Rusia del 18,83 por ciento. Basándose en el total de las importaciones no procedentes del TLCAN en 2001, el porcentaje correspondiente al Brasil es del 51,84 por ciento y el de Rusia del 24,90 por ciento. Teniendo en cuenta estos datos, China sostiene que no parece razonable considerar que Miembros cuya participación en las importaciones se limita al 2 por ciento tienen el mismo interés "sustancial" que estos proveedores importantes.[4420] Por consiguiente, parece razonable considerar que los umbrales identificados por el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III*, y que, en opinión de China, reflejan la práctica común de los Miembros de la OMC, deben ser aplicados también en el caso presente.[4421]

7.1858 China afirma además que, si bien, según los datos facilitados por los Estados Unidos sobre los 10 proveedores más importantes, había tres países (el Canadá, Venezuela y China) que no sobrepasaban el nivel del 2 por ciento, las importaciones procedentes de estos países no eran tratadas del mismo modo y que, en efecto, mientras que las importaciones procedentes del Canadá y de

[4418] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1224-1225.

[4419] Respuesta escrita de China a la pregunta 63 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4420] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 356-357.

[4421] Primera declaración oral pronunciada por China, párrafos 10-12.

Venezuela habían sido excluidas finalmente del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia, las importaciones procedentes de China habían quedado totalmente sometidas a las restricciones a la importación de desbastes sin atribuírseles ninguna parte específica del contingente arancelario.[4422]

7.1859 Los Estados Unidos replican que China no ha satisfecho la carga de la prueba que le permitiría objetar que el umbral del 2 por ciento elegido por los Estados Unidos es demasiado bajo. Según los Estados Unidos, China aparentemente argumenta que un Miembro no puede tener un interés sustancial si es atribuible a otra fuente un porcentaje significativamente mayor de las importaciones, criterio que no es el aplicado a través del artículo XIII. Los Estados Unidos alegan que el artículo XIII se limita a establecer que un Miembro tiene derecho a una parte de un contingente arancelario si tiene un "interés sustancial en el abastecimiento del producto", y no impone ninguna obligación con respecto a la forma en que el Miembro que aplica un contingente arancelario determina si otro Miembro tiene un interés sustancial, y por eso los Estados Unidos tienen derecho a basar su cumplimiento del artículo XIII exclusivamente en el volumen de las expediciones de otro Miembro, o su participación en las importaciones o cualquier otra información que establezca que ese otro Miembro tiene un interés sustancial en el abastecimiento del producto. Los Estados Unidos alegan que en algún momento China parece incluso alegar que existe una norma absoluta según la cual los países a los que sea atribuible al menos el 10 por ciento de las importaciones han de ser tratados como si tuvieran un interés sustancial. Eso significaría que un Miembro podría, por tanto, cumplir este umbral con independencia de que fuera atribuible a otra fuente un porcentaje significativamente mayor de las importaciones.[4423]

7.1860 Los Estados Unidos alegan, con respecto a la sugerencia de que habían tratado de forma diferente a Miembros con una cuota de mercado inferior al 2 por ciento, que con excepción de los países en desarrollo y los asociados en zonas de libre comercio que habían sido excluidos totalmente del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, los Estados Unidos habían tratado a estos Miembros del mismo modo.[4424]

3. Período utilizado para determinar el "interés sustancial"

7.1861 Los Estados Unidos sostienen que consideraron que el período de un año correspondiente a 2001 era un período reciente y representativo de las participaciones en las importaciones. Por consiguiente, la USITC basó la identificación de los proveedores sustanciales y las asignaciones de las cantidades en régimen de franquicia arancelaria a los proveedores sustanciales en las participaciones en las importaciones totales en 2001. Al actuar de este modo, los Estados Unidos alegan que cumplieron plenamente la obligación dimanante del párrafo 2 d) del artículo XIII de asignar a los Miembros proveedores con un interés sustancial "partes proporcionales a la contribución aportada por [ellos] al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período representativo anterior".[4425] Los Estados Unidos sostienen que, a la vista del tamaño del mercado estadounidense de desbastes y de la gran cantidad de importaciones, el umbral del 2 por

[4422] Respuesta escrita de China a la pregunta 66 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4423] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 63 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4424] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 66 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4425] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1215.

ciento de las importaciones totales era adecuado en este caso. De conformidad con estas consideraciones, los Estados Unidos trataron como proveedores sustanciales a todos los países que superaron el 2 por ciento de las importaciones totales en 2001[4426], y sólo asignaron cuotas específicas a estos países que consideraban que tenían un interés sustancial.[4427] Los Estados Unidos observan a este respecto que, con excepción del Brasil y México, la participación en las importaciones totales correspondiente a cada una de las fuentes fluctuaba en gran medida de un año a otro. La utilización de datos sobre los porcentajes de las importaciones en 2001 ofrecía la ventaja adicional de tratar como proveedores sustanciales únicamente a los países que continuamente habían sido el origen de más del 2 por ciento de las importaciones. Así pues, según los Estados Unidos, la identificación de los proveedores sustanciales no se basó en fluctuaciones temporales de las participaciones en las importaciones.[4428] China alega que, según la información sobre las importaciones realizadas durante todo el año 2001, habría un grupo de países con una cuota de mercado superior al 18 por ciento y otro grupo de países con una cuota de mercado inferior al 6 por ciento, y que había que entender que no se encontraba ningún país entre estos dos umbrales. De acuerdo con la misma lógica, pero basándose en las cantidades aportadas, se identificaría un grupo de países que habían exportado más de 1.000.000 de toneladas y otro grupo de países que habían exportado menos de 400.000 toneladas. Según China, éstas son también unas claras líneas divisorias.[4429] China señaló que los Estados Unidos habían basado sus determinaciones sobre los proveedores sustanciales en información referente a todo el año 2001, es decir, información que se suponía que no estaba disponible en el momento en que se adoptó la medida de salvaguardia. Así pues, ello implica que las justificaciones ofrecidas por los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita y en sus respuestas a las preguntas de China se basaron en datos que no fueron incluidos ni en el informe de la USITC ni en la Proclamación y que, por consiguiente, no fueron comunicados a las partes interesadas.[4430]

7.1862 Los Estados Unidos alegan además que su utilización de datos correspondientes al año 2001 para formular su determinación sobre el "interés sustancial" no era incompatible con el análisis de la USITC de si las importaciones habían aumentado. Según los Estados Unidos, el criterio del "interés sustancial" deriva del párrafo 2 d) del artículo XIII, que establece que un Miembro que reparta un contingente arancelario entre otros Miembros habrá de asignar partes del mismo a los Miembros "que tengan un interés sustancial en el abastecimiento del producto … proporcionales a la contribución aportada por [esos Miembros] al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período representativo anterior". Los Estados Unidos alegan que, sin embargo, el artículo XIII no contiene ninguna directriz que permita determinar qué constituye un "período representativo anterior", y el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que el período utilizado sea el mismo que el período objeto de investigación o esté incluido en él. Los Estados Unidos sostienen que no puede caber duda de que 2001 era "reciente" en el momento en que se adoptaron las medidas de salvaguardia. Los datos relativos a este año eran también representativos de las pautas de las importaciones. Los Estados Unidos afirman que, por consiguiente, era totalmente compatible con el

[4426] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1216.

[4427] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 67 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4428] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1217.

[4429] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 366-368.

[4430] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 359.

párrafo 2 del artículo XIII que el Presidente utilizara el año 2001 como período representativo reciente.[4431]

M. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS (TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO)

1. Identificación de los países en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9

7.1863 China alega que los Estados Unidos vincularon de forma unilateral y arbitraria la condición de país en desarrollo, a los efectos del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos. China señala, a este respecto, que en el contexto del SGP -un instrumento unilateral- el país donante dispone de un claro margen de capacidad discrecional para decidir la lista de beneficiarios.[4432] China señala además que puede haber esquemas de SGP (incluido el SGP de los Estados Unidos) que incluyan criterios para establecer qué países pueden optar a los mismos que no tengan relación con el nivel de desarrollo. Por consiguiente, el hecho de que un país esté excluido del SGP de los Estados Unidos no significa necesariamente que no sea un país en desarrollo.[4433] La aplicación de los criterios citados permite a un Miembro de la OMC excluir a países cuyo nivel de desarrollo les calificaría para incluirlos dentro de la definición generalmente aceptada de "país en desarrollo", de los beneficios de un esquema del SGP, por motivos distintos de consideraciones basadas en el nivel de desarrollo, y tales criterios permiten a un país seleccionar a los beneficiarios de su SGP y discriminar entre países cuyo nivel de desarrollo les permitiría ser considerados objetivamente como "país en desarrollo".[4434] Además, en opinión de China no es posible que, en la misma diferencia o con respecto a la misma disposición, el mismo Miembro sea considerado un país en desarrollo, por ejemplo, por los Estados Unidos y no por las Comunidades Europeas y otros países. Proceder de otro modo sería despojar a los países en desarrollo Miembros de la OMC de toda seguridad jurídica en lo que respecta a sus derechos y obligaciones en virtud de los Acuerdos de la OMC. Proceder de otro modo estaría además en contradicción con la necesidad de un planteamiento multilateral de las disposiciones sobre "trato especial y diferenciado" de la OMC.[4435]

7.1864 En respuesta, los Estados Unidos alegan que es posible que el mismo Miembro sea considerado un país en desarrollo, por ejemplo, por los Estados Unidos y no por las Comunidades Europeas y otros países en la misma diferencia con respecto a la misma disposición. A título de ejemplo, los Estados Unidos observan que trataron a Albania, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Estonia, Georgia, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y Turquía como países en desarrollo Miembros cuando aplicaron sus medidas de salvaguardia al acero, mientras que las Comunidades Europeas no trataron a ninguno de estos Miembros como

[4431] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 65 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4432] Primera comunicación escrita de China, párrafo 655.

[4433] Primera comunicación escrita de China, párrafo 656.

[4434] Primera declaración oral pronunciada por China, párrafos 24 y 25.

[4435] Respuesta escrita de China a la pregunta 127 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

países en desarrollo cuando aplicaron sus propias medidas de salvaguardia al acero.[4436] Los Estados Unidos alegan que la propia China aceptó este principio al convenir, en su Protocolo de Adhesión, un trato como país en desarrollo en algunas áreas y un trato como país no en desarrollo en otras.[4437] Los Estados Unidos alegan además que estas diferencias derivan del texto del párrafo 1 del artículo 9, que no indica cómo ha de cumplir un Miembro las obligaciones dimanantes del mismo. Como se trata de una obligación relacionada con la aplicación de una medida de salvaguardia, corresponde al Miembro que aplique la medida identificar, en primer término, qué Miembros pueden optar al trato de país en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9. Como los distintos Miembros pueden aplicar procedimientos distintos, pueden llegar también a resultados distintos.[4438]

7.1865 Los Estados Unidos reconocen que identificaron, con respecto a cada una de las 10 medidas de salvaguardia, a los países en desarrollo Miembros de acuerdo con su lista de países que pueden optar a su SGP, que es un programa de beneficios para los países en desarrollo.[4439] Los Estados Unidos observan a este respecto que el Acuerdo sobre la OMC no define el término "país en desarrollo" ni establece un procedimiento o método para determinar cuándo un Miembro reúne las condiciones para adquirir esa condición.[4440] Los Estados Unidos alegan que, por consiguiente, el Grupo Especial, al evaluar esta alegación, no necesita examinar el procedimiento utilizado por los Estados Unidos para identificar a los países en desarrollo Miembros como cuestión general.[4441] Según los Estados Unidos, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9, es el Miembro que aplica una medida de salvaguardia quien tiene la obligación de identificar a los países en desarrollo Miembros que no son sometidos a la aplicación de la medida. Esta conclusión, alegan los Estados Unidos, deriva del sentido corriente de los términos del párrafo 1 del artículo 9 y de su contexto dentro del Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo sobre la OMC.[4442] Los Estados Unidos alegan además que esta conclusión es confirmada por las disposiciones de la nota 2 al párrafo 1 del artículo 9 según la cual "[t]odo Miembro notificará inmediatamente al Comité de Salvaguardias las medidas que adopte al amparo del párrafo 1 del artículo 9". Ni la nota de pie de página ni las disposiciones del artículo 12 referentes a las notificaciones prevén que se atribuya ningún papel en este proceso a los Miembros exportadores, lo que indica que corresponde únicamente al Miembro importador la obligación de identificar qué Miembros son países en desarrollo Miembros y cuáles excluye. Los Estados Unidos sostienen que la estructura del artículo 12 sirve de apoyo a esta conclusión. De acuerdo con este artículo, el Miembro que adopta una decisión o realiza un acto con respecto a una medida de salvaguardia es la parte que ha de notificar tal decisión o acto.[4443] Los Estados Unidos afirman que el

[4436] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 127 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4437] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 126 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4438] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 127 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4439] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1258.

[4440] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1261.

[4441] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 81.

[4442] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1259.

[4443] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1264.

Órgano de Apelación confirmó esta interpretación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, cuando declaró que "[e]stamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 1 del artículo 9 no indica la forma en que un Miembro debe cumplir esta obligación".[4444] Por consiguiente, según los Estados Unidos, la prescripción del párrafo 1 del artículo 9 de que el Miembro que adopte una medida de salvaguardia notifique las exclusiones de países en desarrollo Miembros demuestra que el Miembro que adopta la medida es quien tiene la obligación de decidir qué países reúnen las condiciones para su exclusión.[4445]

7.1866 Los Estados Unidos afirman además que como la obligación surge a raíz de la aplicación de la medida, el Miembro que aplique esta medida es quien ha de determinar cómo cumple la obligación. El párrafo 1 del artículo 9 no atribuye ninguna obligación ni papel en este proceso de identificación a los Miembros exportadores, sean éstos, o no, países en desarrollo.[4446] Según los Estados Unidos, este planteamiento apenas creará dificultades porque, en la mayoría de los casos, los Miembros no han estado en desacuerdo con respecto al trato que se darán el uno al otro.[4447] Los Estados Unidos alegan que, como el Miembro que aplica la medida es el responsable del cumplimiento de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9, ha de identificar qué Miembros son países en desarrollo a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, y si las importaciones procedentes de estas fuentes están por debajo del umbral del 3 por ciento.[4448]

7.1867 Los Estados Unidos observan también que en los criterios primero, segundo y tercero de calificación para el SGP, que establece el artículo 502(c) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, se tienen en cuenta factores relacionados con la situación de desarrollo de un país. Los Estados Unidos alegan que estos criterios de desarrollo son introducidos por los términos "*shall take into account*" ("tendrán en cuenta"), lo que demuestra que son criterios cuyo cumplimiento es obligatorio.[4449] Además, de conformidad con el artículo 502(b)(1) de la Ley de Comercio Exterior, algunos países desarrollados concretos -Australia, el Canadá, los Estados miembros de la UE, Islandia, el Japón, Mónaco, Nueva Zelandia, Noruega y Suiza- no pueden ser designados beneficiarios del SGP.[4450]

7.1868 China replica, sin embargo, que los criterios primero, segundo y tercero del artículo 502(c) son discrecionales. Además, hay otros criterios discrecionales que no tienen nada que ver con la situación de desarrollo, como el criterio del artículo 502(c)(4), referente al acceso a los mercados y las prácticas de exportación. China sostiene que hay además otros siete[4451] criterios de cumplimiento obligatorio que no tienen relación con la situación de desarrollo, y que están contenidos en el artículo 502(b), que excluyen, por ejemplo, a un país del estatuto de beneficiario del SGP si está

[4444] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1263.

[4445] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1264.

[4446] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1260.

[4447] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1262.

[4448] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1261.

[4449] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 151.

[4450] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 126 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4451] Segunda declaración oral pronunciada por China, párrafo 25.

dominado o controlado por el comunismo internacional.[4452] China alega que permitir que los Estados Unidos basen su decisión en la lista de posibles beneficiarios del SGP significaría que tendrían la posibilidad de excluir a China de las ventajas del párrafo 1 del artículo 9 en el presente caso en materia de salvaguardias, y en cualquier otro caso futuro, por motivos que no tienen nada que ver con el desarrollo. China alega que, precisamente en reconocimiento de la existencia de este problema, el Presidente Bush publicó su Proclamación del 3 de julio permitiendo que el USTR añadiera países en desarrollo a la lista SGP de los Estados Unidos.[4453]

7.1869 China observa que, en el presente caso, el Presidente de los Estados Unidos declaró que "A los efectos de las medidas de salvaguardia establecidas mediante la Proclamación, determino que los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias son países en desarrollo".[4454] China alega que esta declaración establece un claro vínculo entre el SGP de los Estados Unidos y la condición de país en desarrollo a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según China, los Estados Unidos confirmaron este vínculo al declarar que: "… el Presidente determinó que la lista de países beneficiarios del SGP abarca todos los países que reúnen las condiciones para recibir el trato de país en desarrollo Miembro previsto en el párrafo 1 del artículo 9, … … y que la lista del párrafo d) i) incluye a todos los países en desarrollo que son también Miembros de la OMC". China alega que aparentemente hay una contradicción entre esta declaración y el texto de la Proclamación Presidencial de 3 de julio de 2002. En efecto, el párrafo 1 de esta proclamación establece que: "el USTR, previa publicación de un aviso en el *Federal Register* de su determinación de que es conveniente añadir los países en desarrollo Miembros de la OMC a la lista de países que figura en el párrafo d) i) de la nota 11, estará autorizado para añadir tales países a esa lista". Según China, ello demuestra claramente que la lista del párrafo d) i) no contiene necesariamente a todos los países en desarrollo que son Miembros de la OMC.[4455] China alega que tal determinación no es aceptable en lo que concierne a China. En efecto, el hecho de que un Miembro de la OMC esté excluido del SGP de los Estados Unidos no puede ser motivo, por sí mismo, para considerar que no es un país en desarrollo según los términos del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4456]

7.1870 China observa a este respecto que, en el pasado, ya se levantaron voces en la OMC opuestas a la forma en que los Estados Unidos habían excluido a países en desarrollo Miembros de la OMC del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias alegando para ello que el Miembro en desarrollo de que se trataba no estaba incluido en la disposición legislativa que otorgaba las preferencias. China se remite a las declaraciones de dos Miembros en reuniones del Comité de Salvaguardias, en el sentido, entre otras cosas, de que "ha sido práctica del GATT desde hace mucho tiempo que la condición de país en desarrollo sea de elección propia, y esta práctica no ha cambiado desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC".[4457]

[4452] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 398; Segunda declaración oral pronunciada por China, párrafo 24.

[4453] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 399-400.

[4454] Primera comunicación escrita de China, párrafo 653.

[4455] Primera declaración oral pronunciada por China, párrafos 18-20.

[4456] Primera comunicación escrita de China, párrafo 654.

[4457] Primera comunicación escrita de China, párrafo 658.

7.1871 Con respecto al argumento de que la práctica del GATT y de la OMC desde hace mucho tiempo ha sido que la determinación de la situación de desarrollo de un Miembro sea de elección propia, los Estados Unidos sostienen que China no ha presentado ninguna prueba de la existencia de tal práctica en la definición o interpretación de los derechos y obligaciones de los Miembros. Al contrario, China ha ofrecido como apoyo una declaración que representa la opinión de dos Miembros. China no ha establecido la trascendencia jurídica de esta práctica, admitiendo que exista, ya que tal "práctica" no contribuiría a aclarar la definición de país en desarrollo Miembro sino que indicaría únicamente qué Miembros individuales consideran que pueden acogerse a la definición. Los Estados Unidos sostienen que las declaraciones mencionadas por China no son una declaración autorizada, ni siquiera indicativa, de la práctica de los Miembros. Según los Estados Unidos, la OMC, de hecho, ni siquiera tiene un procedimiento establecido para que los Miembros registren su alegación de que son países en desarrollo Miembros. Siguiendo el razonamiento de China, cualquier Miembro de la OMC podría reclamar beneficios destinados a los países en desarrollo, lo que significaría suprimir de hecho los términos "en desarrollo" del párrafo 1 del artículo 9.[4458]

7.1872 Los Estados Unidos alegan también que China no ha demostrado que su identificación de los países en desarrollo miembros en función de la lista del SGP sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, los Estados Unidos alegan que aplican el párrafo 1 del artículo 9 cuando se remiten a la lista de países en desarrollo que pueden optar al trato especial y diferenciado del SGP de los Estados Unidos. Los Estados Unidos afirman que su lista del SGP no contiene nada que establezca su incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 9.[4459]

7.1873 China alega que el Presidente de los Estados Unidos afirmó que: "A los efectos de las medidas de salvaguardia establecidas mediante la Proclamación, determino que los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias son países en desarrollo".[4460] China observa que el Presidente de los Estados Unidos no dijo que, "A los efectos de las medidas de salvaguardia establecidas mediante la Proclamación, los "países en desarrollo" a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias son los países beneficiarios del SGP".[4461] China alega que la redacción particularmente intrincada de las autoridades de los Estados Unidos revela que un Miembro de la OMC que no sea un país beneficiario del SGP de los Estados Unidos puede sin embargo ser calificado como país en desarrollo en el marco del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4462]

7.1874 China observa también que la "lista positiva" de los países en desarrollo que fueron excluidos del ámbito de aplicación de las medidas de los Estados Unidos está recogida en el párrafo d) i) del punto 11 del Anexo de la Proclamación Presidencial, con la siguiente declaración: "… los siguientes países en desarrollo que son miembros de la Organización Mundial del Comercio no serán sometidos a los derechos aduaneros y los contingentes arancelarios aquí previstos".[4463] China afirma que esta

[4458] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1261.

[4459] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1270.

[4460] Primera comunicación escrita de China, párrafo 661.

[4461] Primera comunicación escrita de China, párrafo 662.

[4462] Primera comunicación escrita de China, párrafo 663.

[4463] Primera comunicación escrita de China, párrafo 664.

declaración revela también que no han sido excluidos de la medida de los Estados Unidos todos los países en desarrollo que son Miembros de la OMC.[4464]

7.1875 Los Estados Unidos alegan que los documentos pertinentes no sirven de apoyo a la alegación de China de que los Estados Unidos no excluyeron a miembros que los propios Estados Unidos consideraban que eran países en desarrollo miembros. China observa que el texto introductorio del párrafo d) i) establece que: "los siguientes países en desarrollo que son miembros de la Organización Mundial del Comercio no estarán sometidos a los derechos aduaneros y contingentes arancelarios aquí previstos". China considera que la utilización de los términos "los siguientes" en esta declaración indica que la lista no incluye a todos los países en desarrollo Miembros de la OMC. Los Estados Unidos sostienen que esto es incorrecto. La declaración simplemente refleja que la lista posterior representa un subconjunto del grupo de todos los países en desarrollo, a saber, los países en desarrollo que son también Miembros de la OMC. En efecto, no todos los países beneficiarios del programa SGP de los Estados Unidos son miembros de la OMC.[4465] Los Estados Unidos alegan que el Presidente determinó que la lista de países del SGP abarca a todos los que reúnen las condiciones para ser tratados como países en desarrollo Miembros según los términos del párrafo 1 del artículo 9, y que la lista del párrafo d) i) contiene a todos los países en desarrollo que son también Miembros de la OMC.[4466]

7.1876 Los Estados Unidos alegan que ninguno de los reclamantes ha establecido la presunción *prima facie* de incompatibilidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Para que hubiera sido así, se habría tenido que demostrar que las medidas de salvaguardia se aplican a un país en desarrollo Miembro al que es atribuible menos del 3 por ciento de las importaciones totales, y siempre que las importaciones totales procedentes de tales países no sean superiores al 9 por ciento de las importaciones totales. Ni China ni Noruega superan el umbral de este requisito. Noruega no identifica ningún país en desarrollo Miembro que, en su opinión, esté sometido incorrectamente a una medida de salvaguardia. China, por su parte, alega únicamente que se ha declarado país en desarrollo Miembro a los efectos del párrafo 1 del artículo 9.[4467]

7.1877 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos reconocieron que su SGP no es siempre la base en que se apoyan los Estados Unidos para identificar a los países en desarrollo a los efectos de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado que contienen otros Acuerdos de la OMC. Los Estados Unidos reconocieron también que la lista del SGP no designa cuáles son los países en desarrollo a los efectos de la OMC. A modo de explicación, los Estados Unidos observan que algunos de los países que figuran en la lista del SGP -como las Comoras, Guinea Ecuatorial y Etiopía- no son miembros de la OMC. No obstante, los Estados Unidos observan que en la OMC no hay ninguna lista de países en desarrollo que sirva de comparación con su lista del SGP.[4468]

[4464] Primera comunicación escrita de China, párrafo 665.

[4465] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1275.

[4466] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1276.

[4467] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafos 82-83.

[4468] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 124 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

2. Calificación de China como país en desarrollo

7.1878 Según China, debe respetarse la elección propia, que debe facultar al Miembro de que se trate para beneficiarse de las disposiciones de la OMC sobre trato especial y diferenciado a que pueden acogerse los países en desarrollo mientras otro Miembro no discuta específicamente este derecho sobre la base de una explicación adecuada y razonada.[4469] China observa que su alegación de que reúne las condiciones para ser considerado un país en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9 se basa en su elección propia de autocalificarse como país en desarrollo a los efectos de los Acuerdos de la OMC.[4470] China alega que esta situación está reflejada en el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, así como en su Protocolo de Adhesión.[4471]

7.1879 China alega que, mediante su remisión a los documentos conexos con su Protocolo de Adhesión, está claro que ha presentado pruebas suficientes de que ha satisfecho la carga de la prueba de que los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4472] China observa también que los informes del Grupo de Trabajo fueron aceptados y adoptados por los Miembros de la OMC, incluidos los Estados Unidos. China alega que, por consiguiente, todos estos documentos son parte integrante del Acuerdo sobre la OMC.[4473]

7.1880 En cuanto a la autodesignación de China como país en desarrollo, China observa que aunque haya conseguido importantes logros en su desarrollo económico, todavía es un país en desarrollo y, por consiguiente, debe tener el derecho de disfrutar de todo el trato diferenciado y más favorable acordado a los países en desarrollo Miembros en virtud del Acuerdo sobre la OMC. Por eso, algunos Miembros de la OMC sintieron la necesidad de abordar la situación específica de China a través de un planteamiento pragmático y "a medida". Este planteamiento, según China, está reflejado en su Protocolo de Adhesión. China sostiene que éste refleja el acuerdo a que llegaron China y los demás Miembros de la OMC, según el cual no se beneficiaría, con respecto a determinados Acuerdos de la OMC, de algunas disposiciones de la OMC a las que sólo podían acogerse países en desarrollo. China sostiene que ello pone de manifiesto el hecho de que los Miembros de la OMC reconocían que China es un país en desarrollo y tiene derecho a beneficiarse de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado que contienen los Acuerdos de la OMC y a las que sólo pueden acogerse los países en desarrollo, pero también que los beneficios que lleva consigo esta condición serían sencillamente excluidos en el caso de algunos Acuerdos de la OMC. Entre estos Acuerdos específicos cabía mencionar los relativos a la agricultura, las MIC y las subvenciones. China observa que, no obstante, no había ninguna disposición específica del Protocolo de Adhesión que hiciera referencia al Acuerdo sobre Salvaguardias y a la aplicación del párrafo 1 del artículo 9 y que, a diferencia de las otras tres

[4469] Respuesta escrita de China a la pregunta 121 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4470] Respuesta escrita de China a la pregunta 121 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4471] Respuesta escrita de China a la pregunta 121 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4472] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 378.

[4473] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 389.

esferas específicas antes mencionadas, nadie discutió el hecho de que China pudiera beneficiarse del trato especial y diferenciado en otras esferas, durante el proceso de su adhesión.[4474]

7.1881 China sostiene que lo dicho resulta especialmente cierto cuando se hace referencia al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más en concreto, China sostiene que tal conclusión es tanto más comprensible si se tiene en cuenta que se debe considerar que el párrafo 1 del artículo 9 es bastante pragmático. En efecto, si un país en desarrollo supera el umbral del 3 por ciento no podrá beneficiarse de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9. En consecuencia, aceptar que China tiene la condición de país en desarrollo en el contexto del párrafo 1 del artículo 9 tiene unas consecuencias limitadas ya que el criterio *de minimis* sirve de "red de seguridad" para el Miembro que aplica la medida.[4475] China sostiene que su autodesignación, por tanto, debió haberse mantenido válida en el contexto de este Acuerdo. En cualquier caso, los Estados Unidos debieron haber facilitado una explicación razonada y adecuada del motivo por el que era posible excluir a China de los beneficios del párrafo 1 del artículo 9.[4476]

7.1882 Los Estados Unidos sostienen que el único argumento presentado por China en apoyo de su alegación de que es un país en desarrollo Miembro es la afirmación de que es, y siempre ha pretendido ser, un país en desarrollo Miembro, en especial cuando se adhirió a la OMC. Los Estados Unidos alegan que, aunque China se considere un país en desarrollo Miembro, su Protocolo de Adhesión a la OMC indica claramente que los Miembros adoptaron puntos de vista diferentes sobre la situación de China. Los Miembros indicaron que, debido al tamaño significativo de la economía china, su rápido crecimiento y su carácter de economía en transición, era necesario adoptar un planteamiento pragmático al determinar la necesidad de China de recurrir a períodos transitorios y otras disposiciones especiales del Acuerdo sobre la OMC a las que podían acogerse los países en desarrollo miembros de la OMC. "Debían examinarse detenidamente y abordarse de manera específica cada acuerdo pertinente y la situación de China." Este enfoque es precisamente el adoptado en todos los documentos relacionados con la adhesión de China.[4477] Los Estados Unidos afirman que en algunos casos concretos, y con respecto a determinados Acuerdos de la OMC, China había abandonado expresamente cualquier pretensión de ser tratada como país en desarrollo.[4478] Los Estados Unidos sostienen que China ha admitido que en el Protocolo no se aborda específicamente el trato que debía recibir con respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias. Así pues, en opinión de los Estados Unidos la única conclusión posible es que el Protocolo y el informe del Grupo de Trabajo no establecen el derecho de China al trato como país en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9.[4479]

7.1883 Los Estados Unidos sostienen que estos compromisos demuestran que China no es tratada invariablemente como país en desarrollo Miembro a los efectos de los acuerdos abarcados. Así pues, no puede alegar una pauta de trato como país en desarrollo en apoyo de una pretensión de tal

[4474] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 386.

[4475] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 387.

[4476] Respuesta escrita de China a la pregunta 122 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4477] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1267.

[4478] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1268.

[4479] Declaración oral pronunciada por los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 150.

condición. Puesto que no ha presentado ningún otro fundamento para afirmar su condición de país en desarrollo, los Estados Unidos sostienen que China no ha satisfecho la carga de la prueba de establecer que los Estados Unidos estaban obligados por el Acuerdo sobre Salvaguardias a excluir del ámbito de aplicación de sus medidas de salvaguardia a las exportaciones procedentes de China.[4480]

7.1884 A este respecto, los Estados Unidos observan que no han adoptado, en esta diferencia, ninguna postura con respecto a cómo establecerá, cualquier otro Miembro, que tiene derecho al trato como país en desarrollo previsto en el párrafo 1 del artículo 9. Tampoco es necesario resolver esa cuestión, ya que ningún otro Miembro ha pretendido ser un país en desarrollo Miembro que haya sido sometido a las medidas de salvaguardia aplicadas al acero de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 9.[4481]

3. Calificación de China en función del criterio *de minimis*

7.1885 China alega, en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, que aunque no le correspondía primariamente aplicar el criterio *de minimis*, resultaba, sobre la base de los cálculos preliminares y las estadísticas de la USITC de que disponía el Presidente de los Estados Unidos, que la participación de China en las importaciones realizadas por los Estados Unidos representaban menos del 3 por ciento, y que los países en desarrollo Miembros que tenían una participación *de minimis* en las importaciones no representaban en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales de los siguientes productos, por lo menos: desbastes, hojas de acero laminadas en caliente, acero revestido, barras laminadas en caliente, barras laminadas en frío, barras de refuerzo, productos fundidos con estaño, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable.[4482] China alega que, por consiguiente, y en lo que respecta a un gran número de productos, debió haber sido excluida del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. China alega que la USITC tenía a su disposición los datos estadísticos necesarios en el momento de la adopción de las medidas, de los que los Estados Unidos no sacaron las conclusiones adecuadas.[4483] El hecho de que no se hubiera alegado el criterio *de minimis* se debía a la circunstancia de que, como primer paso, los Estados Unidos habían negado a China el derecho de ser un "país en desarrollo" según los términos del párrafo 1 del artículo 9 y de que, por consiguiente, no había necesidad de examinar el segundo paso (es decir, el criterio *de minimis*) puesto que los Estados Unidos negaban el derecho de beneficiarse del primer paso.[4484]

4. Relación entre el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.1886 China alega que es necesario leer el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias en conexión con el párrafo 1 del artículo 3 de dicho Acuerdo, que establece lo siguiente: "Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de

[4480] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1269.

[4481] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 154 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4482] Segunda declaración oral pronunciada por China, párrafo 7.

[4483] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 376-377.

[4484] Respuesta escrita de China a la pregunta 123 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

derecho."[4485] En opinión de China, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a los elementos componentes del párrafo 1 del artículo 9 porque dicho párrafo 1 del artículo 3 contiene una obligación de "procedimiento con las debidas garantías" (derechos de las partes interesadas, acceso a los archivos no confidenciales …), que podría limitarse exclusivamente a la investigación, pero también contiene el requisito de proporcionar una "explicación razonada y adecuada", que no puede limitarse exclusivamente a la "investigación".[4486] China alega también que la cobertura del párrafo 1 del artículo 9 es confirmada por el hecho de que la primera oración del párrafo 1 del artículo 3 hace referencia al artículo X del GATT de 1994, indicando que dicho párrafo 1 del artículo 3, a este respecto, no es más que una *lex speciales* del artículo X en el contexto específico de las salvaguardias.[4487]

7.1887 China alega que este planteamiento fue confirmado en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, en el que el Órgano de Apelación constató que: "… el párrafo 1 del artículo 3 dispone que en el informe que publiquen las autoridades competentes han de enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas 'sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'".[4488] China se remite además a las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Hilados de algodón* para alegar que la norma de examen que establece el artículo 11 del ESD para las alegaciones relacionadas con el Acuerdo sobre Salvaguardias es que "los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos".[4489] En opinión de China, establecer si un Miembro es un país en desarrollo cuya participación en las importaciones totales es menor del 3 por ciento es una cuestión pertinente en relación con la aplicación del párrafo 1 del artículo 9 y, por consiguiente, ha de ser objeto de "constataciones y conclusiones fundamentadas", que se publicarán de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3.[4490]

7.1888 China alega que la obligación de las autoridades de los Estados Unidos en este caso era doble: explicar de forma adecuada y razonada los motivos por los que China no es un país en desarrollo; o explicar de una forma adecuada y razonada los motivos por los que los productos chinos no cumplían el criterio *de minimis* del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4491] China sostiene que la existencia de un "país en desarrollo", por un lado, y el hecho de que se haya cumplido el criterio *de minimis*, por otro, son en su opinión "cuestiones pertinentes de hecho" según los términos

[4485] Primera comunicación escrita de China, párrafo 642.

[4486] Respuesta escrita de China a la pregunta 120 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4487] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 410.

[4488] Primera comunicación escrita de China, párrafo 643.

[4489] Primera comunicación escrita de China, párrafos 644-645.

[4490] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1283.

[4491] Primera comunicación escrita de China, párrafo 668.

del párrafo 1 del artículo 3 relacionadas con la aplicación de una medida de salvaguardia.[4492] China alega que de ello se deduce que el informe que publiquen las autoridades competentes en virtud de esta disposición ha de contener una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos sirven de apoyo a su determinación.[4493]

7.1889 China alega que en el presente caso, sin embargo, las autoridades de los Estados Unidos no proporcionaron una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran su determinación de que el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a China.[4494] En particular, China alega que las autoridades de los Estados Unidos no proporcionaron una explicación razonada de la forma en que los hechos corroboran su determinación sobre el párrafo 1 del artículo 9 en relación con China y por qué los productos chinos no cumplen el criterio *de minimis* del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, China alega que como es un país en desarrollo y siempre ha pretendido serlo, en particular cuando se adhirió a la OMC, las autoridades de los Estados Unidos no podían razonablemente excluir a China de las ventajas del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias salvo que hubieran podido explicar en su informe publicado, de forma adecuada y razonada, los motivos por los que China tenía que ser incluida en el ámbito de aplicación de las medidas estadounidenses.[4495]

7.1890 Los Estados Unidos sostienen que China se equivoca. Las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 3 son las relacionadas con la investigación y la determinación por las autoridades competentes de la existencia de daño grave. Las cuestiones relacionadas con la aplicación de la medida de salvaguardia de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 -cuestiones que el Órgano de Apelación ha constatado que son "distintas y separadas" de la constatación de existencia de daño grave- no están sometidas a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3.[4496] Los Estados Unidos alegan además que el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 9 no entra en el terreno de la investigación ni de la determinación de existencia de daño grave. La obligación está redactada de forma que hace referencia a la aplicación de la medida de salvaguardia a países en desarrollo Miembros. Así pues, China se equivoca en su opinión de que "la existencia de un 'país en desarrollo' … y el hecho de que se haya cumplido el criterio *de minimis*" son "cuestiones pertinentes de hecho" que han de ser abordadas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. Es posible que estos asuntos sean pertinentes en una determinación sobre la no aplicación de una medida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9, pero no son cuestiones pertinentes en lo que respecta a la realización de una investigación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.[4497] Los Estados Unidos alegan, además, que el razonamiento de los informes del Órgano de Apelación citados por China no sirve de ningún apoyo a la conclusión de China de que estos informes indican que existe la obligación de explicar las determinaciones que se adopten de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 en el informe que se publique de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. En efecto, en cada una de las citas aducidas por China, el Órgano de Apelación estaba examinando la obligación que el párrafo 1 del artículo 3 impone a las autoridades competentes de publicar un

[4492] Primera comunicación escrita de China, párrafo 670.

[4493] Primera comunicación escrita de China, párrafo 671.

[4494] Primera comunicación escrita de China, párrafo 672.

[4495] Primera comunicación escrita de China, párrafos 652-667.

[4496] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1284.

[4497] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1285.

informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones a que se haya llegado en una investigación. Las constataciones del Órgano de Apelación no indican que las autoridades competentes tengan que examinar si la aplicación de una medida es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 o si el párrafo 1 del artículo 9 exige la no aplicación de la medida. Así pues, estas constataciones del Órgano de Apelación no sirven de apoyo a las opiniones de China.[4498]

7.1891 China alega que los Estados Unidos están tratando de establecer una línea de razonamiento ilógica que une la investigación con la aplicación de la medida. En particular, China alega que los Estados Unidos afirman equivocadamente que la cuestión de la no aplicación de la medida a los países en desarrollo, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9, se plantea después de la investigación. En opinión de China, esto induce a error ya que todas las importaciones son objeto de la investigación. Las importaciones procedentes de países en desarrollo, en particular, son sometidas al escrutinio de las autoridades competentes, cuyo papel es determinar qué importaciones procedentes de un país concreto no sobrepasan el umbral del 3 por ciento y si la suma de las importaciones procedentes de países en desarrollo, supera, o no, el umbral del 9 por ciento. China afirma que está claro que las constataciones relativas al párrafo 1 del artículo 9 no sólo son pertinentes cuando se aplica la medida sino que forman parte del proceso de investigación y, por consiguiente, han de estar sometidas a la obligación, expresada en el párrafo 1 del artículo 3, de presentar una explicación razonada y adecuada.[4499]

5. Tiempo/período que se utilizó para identificar a los países en desarrollo

7.1892 Noruega alega que las medidas de salvaguardia en cuestión son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 y con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Noruega sostiene a este respecto que el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 establece el principio general NMF, que también es aplicable en la esfera del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según Noruega, cualquier desviación de este principio ha de tener un fundamento jurídico, siendo uno de ellos la posibilidad de excluir a determinados países en desarrollo que se encuentra en el artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4500]

7.1893 Noruega sostiene que la cuestión fundamental que plantea el párrafo 1 del artículo 9 es establecer cuál es el período representativo reciente que puede utilizarse como referencia correcta para el establecimiento de las exclusiones.[4501] Noruega alega que, en el caso presente, los Estados Unidos utilizaron cifras de importación de diversos años y que estos años no eran los mismos que los del período objeto de investigación (1996-2000) cuando se estableció qué importaciones de países en desarrollo no superaban los umbrales establecidos en el párrafo 1 del artículo 9. Durante las consultas, los Estados Unidos explicaron que se habían basado principalmente en las estadísticas de importación de 1996-97 para determinar los niveles de las importaciones procedentes de países en desarrollo.[4502]

[4498] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1286.

[4499] Segunda declaración oral pronunciada por China, párrafos 28-30.

[4500] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 398.

[4501] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 399.

[4502] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 400.

7.1894 Noruega señala la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en la que éste hizo referencia al hecho de que los Estados Unidos debieron haber tenido en cuenta "los últimos datos disponibles en el momento en que entró en vigor la medida referente a los tubos". Noruega cree que esta declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* implica que los Estados Unidos debieron haber computado sus porcentajes, en el presente caso, basándose en las cifras de 2000 ó 2001, no las de 1996-97.[4503] Noruega sostiene que, al no haberlo hecho, los Estados Unidos quebrantaron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, también las del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.[4504]

7.1895 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha constatado que el Acuerdo sobre Salvaguardias no indica cómo ha de cumplir un Miembro las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9 y que corresponde al miembro importador decidir cómo aplicar la medida de salvaguardia.[4505]

7.1896 Como réplica, Noruega alega que rechaza de plano que corresponda al miembro importador decidir cómo aplicar el párrafo 1 del artículo 9. Todas las obligaciones dimanantes de los acuerdos abarcados son objeto de un control multilateral. Según Noruega, ese es el objetivo mismo del Acuerdo sobre Salvaguardias, como se indica expresamente en el Preámbulo.[4506]

7.1897 Los Estados Unidos sostienen que la USITC constató que durante 2000 y el período intermedio de 2001 se había producido un aumento de las importaciones que causaba o amenazaba causar daño grave. Los Estados Unidos consideraban, en términos generales, que este período no reflejaba los flujos normales de las importaciones y por consiguiente hubiera dado lugar a un cálculo aberrante acerca de si los países en desarrollo reunían las condiciones para la no aplicación de las medidas de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9. A modo de ejemplo, los Estados Unidos afirman que las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono procedentes de países en desarrollo habían llegado en 2000 a un nivel que hacía que los países que tenían una participación en las importaciones totales menor del 3 por ciento representaran en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales. Si se utilizaba ese período, ningún país en desarrollo hubiera reunido las condiciones para su exclusión de la medida de salvaguardia aplicada a ciertos productos laminados planos de acero al carbono. El período 1996-97 era anterior al inicio del aumento de las importaciones de la mayoría de los productos sometidos a las medidas de salvaguardia aplicadas al acero. Por consiguiente, los Estados Unidos consideraban que este período era especialmente adecuado para aplicar los criterios del párrafo 1 del artículo 9.[4507]

7.1898 Los Estados Unidos alegan que Noruega no ha establecido que la utilización por los Estados Unidos del período 1996-97 para calcular el umbral del 3 por ciento, que daba lugar a la no aplicación, era incompatible con el párrafo 1 del artículo 9. Los Estados Unidos alegan que Noruega interpreta equivocadamente tanto el párrafo 1 del artículo 9 como el informe del Órgano de

[4503] Primera declaración oral pronunciada por Noruega formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 5.

[4504] Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 401.

[4505] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1260.

[4506] Primera declaración oral pronunciada por Noruega formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 4.

[4507] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 125 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Apelación. El texto del párrafo 1 del artículo 3 no especifica ningún período particular para calcular si las importaciones de los países en desarrollo Miembros cumplen los umbrales del 3 y el 9 por ciento.[4508] El período 1996-97 es compatible con estas disposiciones. Como ese período es anterior al aumento de las importaciones, permite una evaluación de los niveles de las mismas sin las distorsiones introducidas por el aumento o el daño grave que causaron a las ramas de producción nacionales. Utilizando tal período, los Estados Unidos pueden evaluar exactamente si un país en desarrollo Miembro concreto reúne las condiciones para la no aplicación.[4509] Los Estados Unidos sostienen además que Noruega interpreta equivocadamente el informe *Estados Unidos - Tubos* cuando afirma que el Órgano de Apelación "hizo referencia al hecho de que los Estados Unidos debieron haber tenido en cuenta 'los últimos datos disponibles'". El Órgano de Apelación no estaba formulando una declaración normativa sobre los datos que un Miembro debe considerar, sino respondiendo a una cita de datos particulares hecha por el Grupo Especial. Además, consideraba esos datos principalmente para evaluar si el mecanismo utilizado por los Estados Unidos para excluir a los países en desarrollo funcionaría "automáticamente", cuestión que no se planteaba en la presente diferencia.[4510]

7.1899 Noruega alega además que en el párrafo 1 del artículo 9 se utiliza el presente: "… cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones … no exceda del 3 por ciento". Noruega alega que ello indica que las cifras de importación durante el "pasado muy reciente" son las pertinentes.[4511] Los Estados Unidos replican que la utilización del tiempo presente en el párrafo 1 del artículo 9 no excluye la posibilidad de utilizar cualquier período dentro del que fue objeto de la investigación, y que en el presente caso los Estados Unidos habían elegido un período anterior al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos ponen también en duda el significado de la utilización del tiempo presente en la versión inglesa de esta disposición. El texto francés del párrafo 1 del artículo 9 está escrito, en parte, en tiempo futuro ("tant que la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne *dépassera* pas 3 pour cent") (sin cursivas en el original). Así pues, según los Estados Unidos, aparentemente los negociadores no atribuyeron gran importancia al tiempo en que se expresa la obligación que establece el párrafo 1 del artículo 9.[4512]

6. Conclusiones

7.1900 China alega que, en vista de todo lo anterior, no era adecuado considerar que las autoridades de los Estados Unidos cumplieron las obligaciones que les imponen el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no proporcionaron una explicación adecuada y razonada de la forma en que los hechos servían de apoyo a la exclusión de China de los beneficios del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4513] China alega que si se aceptaba la conclusión de las autoridades de los Estados Unidos se permitía que un Miembro de la OMC definiera unilateral y arbitrariamente la condición de otro Miembro dentro de la OMC. China

[4508] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1279.

[4509] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1280.

[4510] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1281.

[4511] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 204.

[4512] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 68 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4513] Primera comunicación escrita de China, párrafo 676.

sostiene que ello sería motivo de grave preocupación para todos los Miembros, en particular los países en desarrollo. China alega además que si se permitiera tal práctica se correría el riesgo de abrir una puerta trasera para anular o menoscabar ventajas resultantes de la OMC para los Miembros individuales.[4514] Por todos los motivos anteriores, China alega que el Grupo Especial debe llegar a la conclusión de que la determinación formulada por las autoridades de los Estados Unidos es incompatible con los requisitos específicos tanto del párrafo 1 del artículo 9 como del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4515]

7.1901 Los Estados Unidos alegan que está generalmente aceptado que, en el marco del Acuerdo sobre la OMC, corresponde la carga de la prueba a la parte que afirma algo positivo en una alegación o defensa particular. En el presente caso, China y Noruega son quienes afirman que los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9. Así pues, según los Estados Unidos, les corresponde la carga de la prueba, que les exigiría demostrar que los Estados Unidos han aplicado la medida a un país en desarrollo Miembro cuya participación en las importaciones totales es menor del 3 por ciento. Los Estados Unidos alegan que ni China ni Noruega han satisfecho esa carga.[4516] Según los Estados Unidos, Noruega no identifica ningún país en desarrollo Miembro que, en su opinión, haya sido sometido inadecuadamente a una medida de salvaguardia y China alega únicamente que se ha autodesignado país en desarrollo a los efectos del párrafo 1 del artículo 9, pero no es así como funciona dicho párrafo.[4517]

N. EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS (NO DISCRIMINACIÓN)

1. Exclusión de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio

a) El principio NMF

7.1902 El Japón y Corea alegan que, de conformidad con el sentido claro de los términos "independientemente de la fuente de donde proceda" que contiene el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las medidas de salvaguardia han de aplicarse sobre una base NMF, con la única salvedad del trato especial reservado a los miembros de uniones aduaneras[4518] y de la excepción que establece el artículo 9 en favor de los países en desarrollo[4519], y aun en este caso sólo en determinadas circunstancias.[4520] Más en concreto, el principio NMF que incorpora el párrafo 2 del artículo 2 exige que si un Miembro lleva a cabo una investigación del total de los productos importados y los efectos de las importaciones sobre su rama de producción nacional y llega a una

[4514] Primera comunicación escrita de China, párrafo 666.

[4515] Primera comunicación escrita de China, párrafo 674.

[4516] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1266.

[4517] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 83.

[4518] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 170.

[4519] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 329; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 172.

[4520] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 170.

determinación positiva[4521], las medidas de salvaguardia que se impongan de conformidad con esa investigación han de ser aplicadas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, incluso a las importaciones procedentes de países con los que los Miembros tengan un acuerdo específico que prohíba la aplicación de medidas de salvaguardia.[4522] El Japón y Corea alegan que el párrafo 2 del artículo 2 prohíbe a los Miembros eximir a otros países, por ejemplo, a aquéllos con los que hayan firmado un acuerdo de libre comercio.[4523]

7.1903 El Japón sostiene que, al igual que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 obliga a los Miembros a tratar de forma similar a las importaciones procedentes de otros Miembros. Si se concede a un Miembro una "ventaja, favor, privilegio o inmunidad", el mismo trato de cortesía habrá de concederse "inmediata e incondicionalmente" a todos los demás Miembros. En el contexto de la aplicación de una medida de salvaguardia, el principio NMF obliga a los Estados Unidos a dar el mismo trato a todas las importaciones. Si el Presidente decidiera excluir a los países miembros de un acuerdo de libre comercio, lo que claramente sería una "ventaja, favor, privilegio o inmunidad" porque estos países no serían sometidos a la medida, habría de conceder también la exclusión a los demás Miembros de la OMC (si no cabe una excepción, por ejemplo, en favor de los miembros de uniones aduaneras y los países en desarrollo, permisible en ciertas circunstancias).[4524]

7.1904 El Japón y Corea afirman que, en el presente caso, los Estados Unidos violaron el principio NMF al eximir de la aplicación de las medidas al Canadá y México, que son signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y a Israel, que es signatario de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel.[4525] El Japón alega que las medidas de salvaguardia están destinadas a tener un carácter global. Cualquier exclusión de un país específico (con excepción de los países en desarrollo, en virtud del artículo 9) quebranta este principio. Las disposiciones de los acuerdos de libre comercio no son una excepción y no pueden justificar el incumplimiento del principio de no discriminación. Los Estados Unidos han quebrantado claramente su obligación de aplicar la medida de salvaguardia a un producto "independientemente de la fuente de donde proceda".[4526]

b) Aplicación del artículo XXIV del GATT de 1994

7.1905 Los Estados Unidos, en referencia a los argumentos del Japón y de Corea de que el artículo I y el párrafo 2 del artículo 2 incorporan el principio NMF de la OMC y de que este principio impide la exclusión de un Miembro del ámbito de una medida de salvaguardia (salvo un país en desarrollo Miembro, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9), alegan que el artículo XXIV establece una excepción de la obligación NMF en favor de las partes en un acuerdo de libre comercio, permitiéndoles suprimir entre ellas la aplicación de derechos y otras reglamentaciones restrictivas del comercio, incluidas las medidas de salvaguardia. La nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

[4521] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 170.

[4522] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 329.

[4523] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 330-331.

[4524] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 330.

[4525] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 331; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 173.

[4526] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 334.

establece que "[n]inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Por consiguiente, la exclusión por los Estados Unidos de productos procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero no es incompatible con el GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4527]

7.1906 Los Estados Unidos sostienen que el texto del GATT de 1994 sobre este punto es claro. El párrafo 4 del artículo XXIV reconoce "la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor" de los Miembros, lo que ha de ser compatible con el objetivo de "facilitar el comercio entre los territorios constitutivos" de la zona de libre comercio[4528] y no erigir obstáculos al comercio con otros Miembros. A este fin, el párrafo 5 del artículo XXIV establece que "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán" la formación de una zona de libre comercio, siempre que se cumplan ciertas condiciones.[4529] Los Estados Unidos alegan además que, en la medida en que pueda interpretarse que los artículos I o XIX prevén que las medidas de salvaguardia se apliquen a los productos procedentes de todas las fuentes, el artículo XXIV establece una excepción limitada. Ello se debe a que, según los términos expresos del párrafo 5 del artículo XXIV, ninguna disposición distinta del GATT de 1994, incluido el artículo XIX, se puede interpretar de forma que impida a los participantes en una zona de libre comercio respetar su compromiso mutuo de eximir del ámbito de aplicación de medidas restrictivas del comercio, con inclusión de medidas de salvaguardia, al comercio de los otros participantes.[4530]

7.1907 Los Estados Unidos alegan que sus acuerdos de libre comercio con el Canadá, México, Israel y Jordania cumplen claramente los requisitos del artículo XXIV.[4531] A este respecto, los Estados Unidos afirman que ninguno de los reclamantes ha discutido que la exclusión del ámbito de las medidas de salvaguardia es un componente inseparable de la eliminación de las medidas restrictivas del comercio que incorpora el TLCAN, el acuerdo de libre comercio con Israel y el acuerdo de libre comercio con Jordania, o que los Estados Unidos actuaron de conformidad con estos acuerdos al excluir las mercancías procedentes de asociados en zonas de libre comercio del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero. Los Estados Unidos sostienen que, por consiguiente, la exclusión de los productos de cada uno de estos países del ámbito de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero forma parte de la eliminación general de los derechos y las reglamentaciones restrictivas del comercio prevista en estos acuerdos, y cae dentro del ámbito de aplicación del artículo XXIV. En virtud del párrafo 5 de dicho artículo XXIV, la utilización que han hecho en este caso los Estados Unidos de las exclusiones del ámbito de las salvaguardias no está prohibida ni por las disposiciones del artículo I ni por las del artículo XIX.[4532]

7.1908 Los Estados Unidos alegan que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece también una obligación de no discriminación, pero esta obligación no deroga la autorización del artículo XXIV a los Miembros para que excluyan a los asociados en acuerdos de libre comercio del ámbito de las medidas de salvaguardia. La última oración de la nota 1 del Acuerdo sobre

[4527] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1228.

[4528] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 141.

[4529] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1229.

[4530] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1231.

[4531] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1232.

[4532] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1240.

Salvaguardias hace referencia a la relación entre el artículo XXIV y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En ella se especifica que "[n]inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Así pues, las cuestiones relacionadas con las importaciones procedentes de zonas de libre comercio han de abordarse exclusivamente de conformidad con los artículos pertinentes del GATT de 1994.[4533] Los Estados Unidos sostienen que la aplicación de las normas consuetudinarias de interpretación de los tratados sirve de apoyo a esta conclusión. De conformidad con estas normas, los términos de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias han de ser interpretados de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuírseles en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. El sentido corriente de las primeras palabras del texto citado de la nota, "ninguna disposición del presente Acuerdo", es poner una limitación a todo el acuerdo al indicar que hay algo que no hace. La última parte de la oración indica qué se está limitando, es decir, "la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".[4534] Los Estados Unidos sostienen que, en otras palabras, la nota significa que no está previsto que las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias disturben la relación entre las disposiciones del GATT de 1994 referentes a las medidas de salvaguardia, por un lado, y los derechos y obligaciones de los participantes en un acuerdo de libre comercio, por otro.[4535]

7.1909 Los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos* abordó esta cuestión y concluyó que la información presentada por los Estados Unidos establecía la presunción *prima facie* de que el TLCAN está en conformidad con los apartados b) y c) del párrafo 5 y el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV. Según los Estados Unidos, constató además que "los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV para defenderse de las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida [de salvaguardia] referente a los tubos". Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató además, basándose en la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que el artículo XXIV puede servir de defensa contra alegaciones de discriminación amparadas en el párrafo 2 del artículo 2.[4536] Los Estados Unidos afirman que el Órgano de Apelación declaró que estas constataciones eran "superfluas". Por consiguiente, el OSD no adoptó estas constataciones cuando adoptó el informe del Grupo Especial, modificado por el informe del Órgano de Apelación. Sin embargo, el Órgano de Apelación no criticó en ningún momento el razonamiento del Grupo Especial, que en opinión de los Estados Unidos es persuasivo al referirse a estas cuestiones.[4537]

7.1910 El Japón sostiene que el valor atribuido por los Estados Unidos a la decisión del Grupo Especial *Estados Unidos - Tubos* está equivocada. Primero, el Órgano de Apelación declaró que la constatación del Grupo Especial era superflua y que no tenía ningún efecto jurídico. Segundo, en opinión del Japón, el razonamiento del Grupo Especial *Estados Unidos - Tubos* es erróneo; es superficial y concluyente, más que convincente.[4538]

[4533] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1241.

[4534] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1242.

[4535] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1245.

[4536] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1247.

[4537] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1248.

[4538] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 171.

7.1911 En respuesta, los Estados Unidos alegan que la declaración de que una constatación es superflua sólo significa que no era necesario que fuera formulada. Una constatación semejante no significa que el razonamiento en que se basa la constatación sustantiva tenga alguna debilidad. Los Estados Unidos alegan que, por consiguiente, las constataciones del Grupo Especial *Estados Unidos - Tubos* sobre el artículo XXIV pueden servir de orientación para un grupo especial posterior, lo mismo que los informes de otros grupos especiales no adoptados.[4539]

7.1912 El Japón alega además que la afirmación de los Estados Unidos de que la nota 1 al artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no interfiere en las excepciones permitidas por el artículo XXIV del GATT de 1994 es errónea y que los Estados Unidos hacen una mala lectura de la nota 1 e interpretan mal las decisiones anteriores sobre la cuestión. Primero, el Japón observa que la nota 1 es inaplicable a las zonas de libre comercio (o a sus miembros). No define si "un Miembro" es una zona de libre comercio o un país que pertenezca a una de estas zonas; tampoco menciona a las zonas de libre comercio de ningún otro modo. Según el Japón, los Estados Unidos alegan, en esencia, que la última oración de la nota 1 no tiene nada que ver con el resto de la nota y que abarca tanto a las zonas de libre comercio como a las uniones aduaneras. En opinión del Japón, sin embargo, esta oración se limita a establecer que "[n]inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". No dice nada acerca de las zonas de libre comercio. Si los Miembros hubieran querido que se aplicaran las mismas normas tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio lo hubieran dicho con bastante claridad. El Japón alega que la utilización de la excepción prevista en el artículo XXIV está estrictamente condicionada en lo que respecta a las uniones aduaneras. El Órgano de Apelación ha indicado en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, citando el asunto *Turquía - Textiles*, que, bajo ciertas condiciones, "el artículo XXIV puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT". … [E]sta defensa sólo es posible cuando el Miembro que aplique la medida demuestre que "la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV" y "que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". El Japón sostiene que, por consiguiente, sería claramente anómalo que las zonas de libre comercio y sus miembros (que ni siquiera son mencionados en la nota 1) no estén sometidos a restricciones que condicionen su capacidad de utilizar como defensa el artículo XXIV mientras que las uniones aduaneras (que son mencionadas expresamente en el texto) únicamente podrían beneficiarse de esa defensa en determinadas circunstancias limitadas.[4540]

7.1913 Corea coincide en que la nota 1, de acuerdo con sus términos explícitos, hace referencia a las uniones aduaneras. Además, no hay ninguna base para concluir que la nota 1 realmente se compone de dos notas que han de ser leídas por separado, como sugieren los Estados Unidos pero nunca demuestran. Según Corea, la última oración de la nota 1 no puede ser leída por separado y aparte de la totalidad de la nota, que por sus propios términos se aplica únicamente a las uniones aduaneras. Así pues, Corea alega que la nota 1 hace referencia a las circunstancias particulares de todos los elementos de las investigaciones en materia de salvaguardias llevadas a cabo por uniones aduaneras cuando se llevan a cabo sobre la base de la existencia de un mercado único.[4541]

[4539] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 143.

[4540] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 172-175.

[4541] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 223.

7.1914 Noruega alega que es posible excluir del ámbito de aplicación de medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias a los socios en zonas de libre comercio, aunque tal exclusión no sea obligatoria.[4542] El Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a que, si se produce una exclusión, las importaciones procedentes de estos países sean excluidas también de las constataciones y determinaciones relativas a la salvaguardia. A este respecto, Noruega alega que el artículo XXIV del GATT de 1994 se aplica al Acuerdo sobre Salvaguardias lo mismo que al artículo XIX del GATT de 1994.[4543] Según Noruega, se lleva de algún modo discutiendo desde hace largo tiempo, pero en particular desde el decenio de 1970, cuál es la forma correcta de entender y aplicar el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994. Noruega observa que ella misma, y sus asociados en la zona de libre comercio europea, han eximido habitualmente a sus asociados del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia, basándose en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 y las disposiciones del respectivo acuerdo de libre comercio que obligan a otorgar ese trato preferencial. Noruega sostiene que el Acuerdo sobre Salvaguardias no modifica la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX. La última oración de la nota 1 al artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica que nada se cambió y nada se acordó finalmente durante la Ronda Uruguay. La propia oración y sus antecedentes implican, lo mismo que el propio artículo XXIV, que la posibilidad de una exención es predicable tanto de las uniones aduaneras como de las zonas de libre comercio.[4544] Noruega alega que así se deduce del carácter general de la redacción, que hace referencia a todo el párrafo 8 y no sólo al apartado a) de dicho párrafo 8, que se refiere a las uniones aduaneras, ni tampoco sólo al apartado b) del mismo párrafo 8, que se refiere a las zonas de libre comercio. También se deduce esto del hecho de que la llamada de nota está introducida después del término "Miembro", en el párrafo 1. Si se aplicara sólo a las uniones aduaneras, y por consiguiente dejara sin efecto al artículo XXIV y limitara los derechos de los Estados Miembros, lo habría establecido así expresamente. Noruega sostiene que, por lo tanto, la obligación de no discriminación que establece el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no deroga la autorización del artículo XXIV a los Miembros para que excluyan de la aplicación de medidas de salvaguardia a los asociados en zonas de libre comercio.[4545]

7.1915 Noruega observa que la cuestión fue abordada ya en los asuntos *Turquía - Textiles* y *Argentina - Calzado (CE)*, pero que ambos, sin embargo, se referían a "uniones aduaneras" y no a acuerdos de libre comercio. Noruega observa que la cuestión se planteó una vez más en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, donde el Órgano de Apelación renunció expresamente a dictaminar sobre este punto. Sin embargo, Noruega observa que en el asunto *Turquía - Textiles* tanto el Órgano de Apelación como el Grupo Especial admitieron que en principio existe la posibilidad de alegar como defensa el artículo XXIV, aunque constataran que en aquel caso específico no se cumplían las condiciones para su aplicación.[4546]

7.1916 El Japón y Corea alegan que, aunque se supusiera que la última oración de la nota 1 es aplicable a las zonas de libre comercio, los Estados Unidos no podrían utilizar en su defensa el

[4542] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 117 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4543] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

[4544] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 189-190.

[4545] Segunda declaración oral pronunciada por Noruega formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 4.

[4546] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 189-191.

artículo XXIV.[4547] Corea alega que el artículo XXIV está destinado a proteger el derecho de los miembros a formar zonas de libre comercio. El párrafo 5 del artículo XXIV está destinado a proteger el derecho de los miembros a adherirse a zonas de libre comercio, garantizando que las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias no lo impedirán, siempre que el establecimiento de la zona de libre comercio no haga que los derechos y demás reglamentaciones del comercio aplicables a los Miembros de la OMC sean más altos que antes de la formación de tal zona de libre comercio. Corea sostiene que, en tal caso, la inclusión de los miembros del TLCAN en el ámbito de las medidas de salvaguardia no "impide" la formación de dicho TLCAN -el TLCAN permite expresamente que sus miembros decidan de forma unilateral si incluyen, o no, a otros miembros en el ámbito de las medidas de salvaguardia sobre una base *ad hoc*-. Por consiguiente, Corea alega que, con independencia del significado completo del artículo XXIV, los Estados Unidos no necesitan invocar dicho artículo para asegurarse de que "las disposiciones del presente Acuerdo [el GATT de 1994] no impedirán el establecimiento de una zona de libre comercio". Corea sostiene que, por consiguiente, los Estados Unidos no pueden recurrir a esta defensa y, por lo tanto, han violado el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4548]

7.1917 El párrafo 8 b) del artículo XXIV define que una zona de libre comercio es un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre la trascendencia del hecho de que no se mencione el artículo XIX en la frase entre corchetes del párrafo 8 b) del artículo XXIV, el Japón afirma que aun suponiendo, a efectos argumentales, que los miembros de las zonas de libre comercio estén obligados a impedir la aplicación de medidas de salvaguardia a sus asociados en dichas zonas en virtud del texto entre corchetes, los Miembros tendrían también que eliminar otras medidas no enumeradas en la frase entre corchetes, en particular las medidas antidumping y los derechos compensatorios. Estaba claro que los Estados Unidos no habían eliminado, y no tenían la intención de eliminar, las medidas antidumping y los derechos compensatorios aplicados al Canadá, México e Israel.[4549] El Japón alega que, al darse cuenta de ello, los Estados Unidos han modificado su posición y esperan dejar en el olvido su alegación de que *hay que* eliminar las medidas de salvaguardia por ser una "reglamentación comercial restrictiva" y no figurar entre las medidas que un Miembro está autorizado a conservar.[4550]

7.1918 En respuesta a la misma pregunta, Corea alega que las medidas mencionadas en la cláusula entre corchetes del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 son ejemplos de medidas que pueden adoptarse incluso entre miembros de una zona de libre comercio. No se trata de una lista exhaustiva. Las medidas identificadas expresamente en la cláusula entre corchetes son las que por su propia naturaleza no impiden la formación de zonas de libre comercio y, por consiguiente, están permitidas en caso necesario. En cuanto a las demás medidas que no están en la lista, la cuestión fundamental es: ¿el mantenimiento de estas medidas impide la formación de una zona de libre

[4547] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 176; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 224.

[4548] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 225-226.

[4549] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 117 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4550] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 179.

comercio? Si una medida no está permitida expresamente, habrá que examinar la medida en sí misma y las circunstancias de su imposición. En el caso del TLCAN y de las demás zonas de libre comercio en cuestión en este asunto, la imposición de medidas de salvaguardia entre sus miembros no impediría la formación del TLCAN, etc. Al contrario, los miembros del TLCAN y de las zonas de libre comercio se reservaron expresamente el derecho a imponer medidas de salvaguardia a los demás.[4551]

7.1919 Los Estados Unidos alegan que la formación de una zona de libre comercio no depende de la eliminación de una medida singular en concreto. Los Estados Unidos se remiten al párrafo 8 b) del artículo XXIV para afirmar que la formación de una zona de libre comercio exige la eliminación de un paquete de medidas que incluye los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales. El cumplimiento de este criterio no exige un análisis de cada una de las medidas concretas sino, más bien, un análisis del grupo. Los Estados Unidos observan que el artículo XXIV no exige la eliminación de todos los derechos y demás reglamentaciones comerciales restrictivas. Si alguna reglamentación restrictiva figura entre las excepciones enumeradas, podrá ser aplicada cuando "sea necesario". Las restantes reglamentaciones restrictivas han de ser eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales. Los Estados Unidos alegan que si las partes en un acuerdo de libre comercio pueden cumplir el umbral que establece el párrafo 8 del artículo XXIV (es decir, "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales") sin incluir todos los derechos y demás reglamentaciones comerciales restrictivas, pueden mantener esos derechos y reglamentaciones no incluidos. Así pues, el mantenimiento en todo o en parte de medidas de salvaguardia, lo mismo que el de cualquier otro derecho o demás reglamentaciones comerciales restrictivas, es compatible con el párrafo 8 b) del artículo XXIV en la medida en que las medidas eliminadas afecten a lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes. Según los Estados Unidos, el único significado que puede atribuirse a la no inclusión del artículo XIX en el texto entre corchetes del párrafo 8 b) del artículo XXIV es que, a diferencia de las medidas descritas en el texto entre corchetes, las medidas adoptadas en virtud del artículo XIX no están exentas automáticamente de la obligación de eliminar los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales. Se pueden mantener si las partes en un acuerdo de libre comercio cumplen, de otro modo, los requisitos del párrafo 8 del artículo XXIV. Los Estados Unidos afirman que tal ha sido el caso con el TLCAN.[4552]

7.1920 El Japón alega además que, aun suponiendo que el artículo XXIV proteja la exclusión de los asociados en zonas de libre comercio del ámbito de aplicación de medidas de salvaguardia, los términos "se eliminen", utilizados en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, parecen indicar que debe haber una exclusión incondicional de las medidas de salvaguardia cuando se negocie un acuerdo de libre comercio[4553], y alega además que estos términos ponen en claro que para poder acogerse a la excepción prevista en el artículo XXIV tiene que haberse establecido expresamente en el acuerdo de libre comercio la excepción general de las medidas de salvaguardia.[4554] El Japón alega además que si la medida no estuviera incluida en el ámbito de la exención general, ¿cómo podría juzgarse si se ha cumplido, o no, el criterio de "lo esencial de los intercambios comerciales" que establece el

[4551] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 117 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4552] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 117 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4553] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 118 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4554] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 176.

párrafo 8 b) del artículo XXIV, cuando la eliminación es tan condicional? Las medidas de salvaguardia no fueron eliminadas en ninguno de los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos. Según el Japón, el artículo 802.1 del TLCAN condiciona la exención del Canadá y México de una medida de salvaguardia a que se reúnan las circunstancias de que las importaciones procedentes de ellos no representen "una participación sustancial en las importaciones totales" y de que no "contribuyan de manera importante" al daño grave. Igualmente, el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos e Israel limita la exención de medidas de salvaguardia a las situaciones en que las importaciones procedentes de Israel no sean "una causa sustancial del daño grave". El Japón alega que la exención condicional en ciertos casos, si se cumplen determinadas condiciones subjetivas, no cumple los requisitos para obtener el amparo del párrafo 8 b) del artículo XXIV como defensa frente al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.[4555] Corea añade que, aun suponiendo que un miembro del TLCAN pueda decidir unilateralmente que desea eximir a otro miembro del TLCAN de la aplicación de una medida de salvaguardia caso por caso, no está obligado a hacerlo en virtud de las obligaciones dimanantes del acuerdo de libre comercio. En otras palabras, las autoridades nacionales de cada miembro del TLCAN pueden mantener medidas de salvaguardia contra otros miembros del TLCAN discrecionalmente y, por lo tanto, no se puede decir que sean un elemento componente de la eliminación de las medidas comerciales restrictivas, alega Corea.[4556] Por consiguiente, el artículo XXIV no establece ninguna "excepción" en favor de las medidas de salvaguardia dentro del TLCAN al claro mandato del párrafo 2 del artículo 2. Corea añade que los Estados Unidos no pueden "invocar" el artículo XXIV caso por caso dependiendo de si deciden, o no, eximir al Canadá y/o México en función de su propia reglamentación interna.[4557] El hecho de que los Estados Unidos no pueden "invocar" el artículo XXIV como defensa caso por caso es confirmado además por los procedimientos de examen establecidos por el propio TLCAN. Además, Corea observa que las determinaciones de incluir a miembros del TLCAN en el ámbito de una medida de salvaguardia están incluso protegidas contra la posibilidad de un examen por los paneles de solución de controversias del TLCAN.[4558]

7.1921 Los Estados Unidos argumentan que el artículo XXIV sólo permite la exclusión del ámbito de una salvaguardia si así lo permiten los términos del acuerdo de libre comercio.[4559] Además, en opinión de los Estados Unidos, en el informe *Estados Unidos - Tubos* se aborda y se da respuesta a todos los argumentos presentados por el Japón y Corea.[4560] Además, los Estados Unidos observan que tanto el Japón como Corea alegan que el TLCAN no "elimina" verdaderamente las medidas de salvaguardia porque permite la inclusión del Canadá y México en algunas circunstancias limitadas. No obstante, según los Estados Unidos, lo que el Japón y Corea no reconocen es que el TLCAN obliga a la eliminación de las medidas de salvaguardia en determinadas circunstancias. Si concurren estas circunstancias, una parte ha de excluir a la otra de la posible aplicación de medidas de salvaguardia. No hay elección. Los Estados Unidos sostienen además que, frente a la opinión de

[4555] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 176-178.

[4556] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 229.

[4557] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 118 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4558] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 231.

[4559] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 118 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4560] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 144.

Corea, esta obligación está sometida al procedimiento de solución de controversias del TLCAN. Según los Estados Unidos, el artículo XXIV no contiene de hecho ninguna disposición que obligue a la eliminación completa de los derechos y demás reglamentaciones comerciales restrictivas. De hecho, el párrafo 8 del artículo XXIV prevé el mantenimiento de alguna de estas medidas puesto que obliga a la eliminación con respecto "a lo esencial" -no la totalidad- de los intercambios comerciales de las partes en las zonas de libre comercio. En realidad, no es infrecuente que los Miembros que establecen zonas de libre comercio mantengan algunas medidas restrictivas del comercio en todo o en parte.[4561]

7.1922 Noruega sostiene que la cuestión pertinente no es si los asociados en zonas de libre comercio pueden ser excluidos de las medidas de salvaguardia sino qué criterios han de cumplirse para que la exclusión sea permisible. Noruega sostiene que los principales criterios son tres.[4562] Primero, que el propio TLCAN cumpla los requisitos de una zona de libre comercio según los términos del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994, lo que no se discute.[4563] Segundo, en opinión de Noruega el párrafo 8 b) del artículo XXIV implica que la exclusión general de las salvaguardias adoptadas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 dependerá del propio acuerdo de libre comercio, sea de forma directa o de forma implícita (es decir, mediante la prohibición de todas las restricciones del comercio). Noruega sostiene que, por supuesto, una excepción al amparo del artículo XXIV del GATT de 1994 sólo puede abarcar lo mismo que abarca el propio acuerdo de libre comercio.[4564] Noruega alega que la prohibición de la aplicación de salvaguardias de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 ha de figurar, por tanto, en el acuerdo de libre comercio para que se aplique el artículo XXIV. Según Noruega, esto no quiere decir que la medida específica de salvaguardia (por ejemplo, la aplicada al acero) deba ser abordada en el acuerdo de libre comercio sino, más bien, que el acuerdo debe contener al menos alguna disposición referente a la exclusión de las salvaguardias. Noruega está de acuerdo con Corea en que las exclusiones condicionales o los permisos para excluir, tal y como los previstos en el TLCAN, no armonizan bien con el artículo XXIV del GATT de 1994 ya que los Estados Unidos no están obligados por este acuerdo de libre comercio a excluir a sus asociados en la zona de libre comercio.[4565] En opinión de Noruega, el artículo 802.1 del TLCAN condiciona la exclusión del Canadá y México de una medida de salvaguardia a que concurran las circunstancias de que las importaciones procedentes de estos países no representen "una participación sustancial en las importaciones totales" y no "contribuyan de manera importante" al daño grave.[4566] Igualmente, el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos e Israel limita la exención de una medida de salvaguardia a aquellas situaciones en las que las importaciones procedentes de Israel no sean una "causa sustancial del daño grave". Noruega sostiene que estos acuerdos, en particular el TLCAN, con sus excepciones condicionales, no cumplen bien el segundo criterio -ya que resulta difícil averiguar, a través de sus disposiciones, si la exclusión de una salvaguardia (adoptada de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias) es exigida por el acuerdo de libre comercio en un caso concreto- y por consiguiente resulta difícil averiguar si esta exclusión es conforme con el artículo XXIV. Noruega

[4561] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafos 144-146.

[4562] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 192.

[4563] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 193.

[4564] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 194.

[4565] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 118 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4566] EE.UU. - Prueba documental 50, presentada por los Estados Unidos.

alega que, por tanto, no parece que los acuerdos suscritos por los Estados Unidos cumplan la segunda condición.[4567] En cuanto al tercer criterio, Noruega lo vincula con la aplicación del principio de paralelismo y el de no atribución.[4568]

7.1923 Como argumento distinto, el Japón y Corea reiteran que esta alegación es independiente y distinta de una alegación con respecto al "paralelismo" de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 2.[4569] El Japón observa además, con respecto a la exclusión de las importaciones procedentes de Israel, que esta es su única alegación. Por consiguiente, el Japón sostiene que no sería adecuado aplicar el principio de economía procesal a esta alegación puesto que, como estableció el Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Salmón*: "el principio de economía procesal ha de aplicarse teniendo presente el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y 'hallar una solución positiva a las diferencias' [párrafo 7 del artículo 3 del ESD]. Llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal".[4570]

2. Exclusión de los beneficios del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.1924 China alega que, teniendo en cuenta el hecho de que los productos chinos fueron incluidos de forma injusta e ilegal en el ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos mientras que, al mismo tiempo, se excluía a las importaciones originarias de otros países en desarrollo, considera que los Estados Unidos incumplieron el trato de la nación más favorecida previsto en el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.[4571] En opinión de China, existe una discriminación, y por consiguiente un quebrantamiento del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 así como del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuando un país es excluido de los beneficios del párrafo 1 del artículo 9 y se cumplen todos los criterios que establece esta disposición. Eso es lo que sucede si no se excluye a todos los países en desarrollo Miembros que son exportadores *de minimis*.[4572]

7.1925 Los Estados Unidos alegan que China no reconoce que el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 2 del artículo 2 exigen el trato de la nación más favorecida, es decir, el mismo trato para todos los Miembros. Si un Miembro otorga a los países en desarrollo Miembros el mismo trato que a los países desarrollados Miembros, actúa *de conformidad con* el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 2 del artículo 2. El párrafo 1 del artículo 9 exige un trato diferenciado, incompatible con estos artículos, y representa una defensa contra una posible alegación de países desarrollados en el sentido de que el párrafo 1 del artículo I o el párrafo 2 del artículo 2 les da derecho al mismo trato diferenciado. Por consiguiente, en opinión de los Estados Unidos, si un Miembro no ofrece a un país en desarrollo

[4567] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 194-195.

[4568] Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 197-199.

[4569] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 181; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 220.

[4570] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 181.

[4571] Primera comunicación escrita de China, párrafo 677.

[4572] Respuesta escrita de China a la pregunta 119 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Miembro un trato compatible con el párrafo 1 del artículo 9 habrá actuado de forma incompatible con dicho párrafo 1 del artículo 9, pero no con el párrafo 1 del artículo I o el párrafo 2 del artículo 2.[4573]

O. ADOPCIÓN DE DECISIONES

1. Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.1926 El Brasil y el Japón sostienen que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 obligan a una correspondencia exacta entre la determinación sobre la existencia de daño, la definición del producto similar y la medida impuesta.[4574] En particular, el Japón alega que, de conformidad con el sentido corriente del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no se puede aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de un producto si no existe una determinación positiva de existencia de daño o amenaza del mismo, basada en un examen de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. El Japón afirma que tiene que haber, en otras palabras, una relación "uno a uno" entre la determinación de existencia de daño y la definición del producto similar.[4575]

7.1927 Los Estados Unidos alegan que, a los efectos de determinar si el aumento de las importaciones está causando daño grave a una rama de producción nacional, la "determinación de las autoridades competentes" es un asunto sometido a la legislación interna del Miembro. Existe una práctica consolidada en el ámbito del derecho estadounidense, según la cual cuando un miembro de la USITC no está de acuerdo con respecto a la definición del producto similar, la determinación de dicha USITC se basa en el cruce de las determinaciones de los miembros individuales de la Comisión. En el presente caso, los seis miembros de la Comisión formularon tres determinaciones individuales positivas y tres negativas con respecto al alambre de acero inoxidable. De conformidad con la legislación interna estadounidense, el Presidente puede considerar que la postura de la USITC, dividida en dos partes iguales, constituye una determinación positiva. Es aceptable que se haga un cruce de las decisiones siempre que cada uno de los miembros de la USITC responsables de la decisión hayan examinado las mercancías en cuestión y constatado que el aumento de las importaciones causó o amenazó causar un daño grave.[4576]

7.1928 Los Estados Unidos alegan además que el Órgano de Apelación constató, en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, que si un Miembro adopta una medida de salvaguardia que cumple los requisitos del Acuerdo, no tiene trascendencia la forma concreta en que las autoridades competentes llegaron a la decisión. En aquella diferencia, el Órgano de Apelación constató que bastaba una

[4573] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 244.

[4574] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 250; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 153-154. El Japón alega una violación del párrafo 3 a) del artículo X así como la violación del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 en lo que respecta a las determinaciones sobre el producto similar de los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, *Ibid*., párrafo 152. Véanse también los párrafos 7.1954-7.1974.

[4575] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 154.

[4576] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 78 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

combinación de determinaciones individuales basadas en la existencia de daño grave y en la amenaza del mismo como base para una determinación positiva general.[4577]

a) Productos fundidos con estaño

7.1929 En opinión del Brasil y el Japón, en el caso de los productos fundidos con estaño no existe una correspondencia exacta entre la determinación sobre el daño, la definición del producto similar y la medida impuesta, dadas las constataciones muy distintas de los miembros de la Comisión sobre el daño, el producto similar y la medida recomendada para los productos fundidos con estaño.[4578]

7.1930 El Brasil y el Japón alegan que, en el presente caso, los miembros de la Comisión no se pusieron de acuerdo ni sobre la definición del producto similar ni sobre las constataciones de existencia de daño con respecto a los productos fundidos con estaño. En particular, dos miembros de la Comisión, Bragg y Devaney, consideraron que los productos fundidos con estaño formaban parte de la categoría CPLPAC.[4579] Ambos formularon una determinación positiva de existencia de daño referida a esta categoría más amplia.[4580] Los otros cuatro miembros de la Comisión consideraron que los productos fundidos con estaño eran un producto similar distinto de los incluidos en la categoría CPLPAC. Tres de estos cuatro miembros de la Comisión formularon determinaciones negativas de existencia de daño con respecto a los productos fundidos con estaño. Hillman, Okun y Koplan constataron que las importaciones de productos fundidos con estaño no causaban daño a la rama de producción nacional de productos fundidos con estaño; sólo Miller constató lo contrario.[4581] El Brasil y el Japón alegan que, en otras palabras, sólo un miembro de la Comisión constató que las importaciones de productos fundidos con estaño, diferenciadas de las importaciones de otros productos, causaban daño a la rama de producción nacional de estos productos.[4582] El Brasil y el Japón afirman que la votación general sobre la existencia de daño causado por los productos fundidos con estaño arrojó el resultado de tres a tres. Sin embargo, la decisión sobre la definición adecuada del producto similar de estos productos arrojó un resultado de cuatro a dos en favor de considerarlos como una categoría específica de producto similar: los productos fundidos con estaño fueron separados de todos los demás productos planos. El Brasil y el Japón alegan además que la votación sobre la existencia de daño con respecto a la definición del producto similar preferida arrojó un resultado de tres determinaciones negativas frente a una positiva.[4583, 4584]

[4577] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1005, citando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 171.

[4578] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 250; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 156.

[4579] Informe de la USITC, página 273 (Bragg sobre los productos fundidos con estaño), página 277 (Bragg sobre el alambre de acero inoxidable), página 36, nota 65 (Devaney sobre los productos fundidos con estaño), y página 335 (Devaney sobre el alambre de acero inoxidable) (Prueba documental CC-6).

[4580] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 155.

[4581] Informe de la USITC, volumen I, página 25 (Hillman, Okun y Koplan) y página 307 (opinión particular de Miller).

[4582] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 248; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 156.

[4583] Informe de la USITC, volumen I, página 49.

7.1931 El Japón alega que las determinaciones de la USITC sobre la existencia de daño referidas a estos productos fueron tratadas por el Presidente, inadecuadamente, como empates tres a tres.[4585] El Japón observa que las votaciones sobre los productos fundidos con estaño sólo se debían considerar empatadas si se basaban en la misma definición del producto similar, dada la importancia fundamental de esta definición para el resultado final del análisis.[4586] El Japón alega que el Presidente aplicó lo que, en su opinión, era la capacidad discrecional que le atribuía el artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria de 1930, con sus modificaciones posteriores, para tratar las votaciones sobre los productos fundidos con estaño bien como decisiones positivas o bien como decisiones negativas. El Japón afirma que, en el presente caso, el Presidente optó por la primera posibilidad. No obstante, el Presidente anunció una medida correctiva para los productos fundidos con estaño distinta de la medida correctiva para los productos de la categoría CPLPAC, indicando de este modo su acuerdo con los cuatro miembros de la Comisión que trataron a los productos fundidos con estaño como un producto similar diferenciado.[4587] El Japón sostiene que, no obstante, sólo uno de los miembros de la Comisión constató que las importaciones de estos productos causaban daño a la rama de producción nacional pertinente.[4588] El Japón afirma que la aceptación por el Presidente de un empate en unas votaciones que no se correspondían con las definiciones diferenciadas del producto similar con las que implícitamente estaba de acuerdo, constituye una violación del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. Según el Japón, la medida no se basa en ninguna determinación positiva de existencia de daño referida a la categoría misma de productos fundidos con estaño.[4589]

7.1932 Los Estados Unidos alegan que la conclusión del Órgano de Apelación es instructiva también en lo que respecta a los votos afirmativos de los miembros de la Comisión cuyos puntos de partida respectivos para su evaluación de la existencia de daño grave es una definición diferente de los productos similares pertinentes. A modo de ejemplo, tanto la Sra. Bragg como el Sr. Devaney, miembros de la Comisión, definieron un producto similar que estaba constituido por un grupo amplio de productos laminados planos de acero, incluido el acero fundido con estaño. Ambos analizaron el aumento de las importaciones correspondiente al producto similar, tal y como lo habían definido, consideraron las condiciones de competencia y evaluaron si la rama de producción nacional estaba sufriendo un daño grave o una amenaza del mismo, y por último consideraron la relación de causalidad, de haberla, entre el posible daño de ese tipo y el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos alegan que, como se examinó con más detalle en las secciones dedicadas al daño y la relación de causalidad, sus constataciones legales cumplían los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo. Por consiguiente, cumplían los requisitos que, según el Acuerdo, debían cumplir las autoridades competentes al respecto. Al mismo tiempo, otros cuatro miembros de la Comisión definieron un producto similar que estaba constituido exclusivamente por acero fundido con estaño y efectuaron el análisis metódico exigido por los artículos 2 y 4 del Acuerdo. Uno de los cuatro miembros de la Comisión concluyó que el aumento de las importaciones

---

[4584] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 157.

[4585] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 158-159.

[4586] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 24; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 50-51.

[4587] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 159.

[4588] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 160.

[4589] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 161.

de acero fundido con estaño causaba daño grave a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño, como ya se examinó al considerar el daño y la relación de causalidad.[4590]

b) Productos de acero inoxidable

7.1933 El Japón alega que, en este caso, los miembros de la Comisión no se pusieron de acuerdo ni sobre la definición del producto similar ni sobre la constatación de existencia de daño causado por los productos de alambre de acero inoxidable. En particular, dos miembros de la Comisión, Bragg y Devaney, consideraron que los productos de alambre de acero inoxidable formaban parte de la categoría combinada de alambre/cable de acero inoxidable.[4591] Los dos formularon determinaciones positivas de existencia de daño referentes a esta categoría más amplia.[4592] Los otros cuatro miembros de la Comisión consideraron que el alambre de acero inoxidable era distinto del cable de acero inoxidable. Tres de estos cuatro miembros de la Comisión formularon determinaciones negativas de existencia de daño con respecto a los productos de alambre de acero inoxidable. Las Sras. Hillman, Okun y Miller constataron que las importaciones de alambre de acero inoxidable no causaban daño a la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable; sólo el Sr. Koplan constató lo contrario.[4593] El Japón alega que, en otras palabras, sólo un miembro de la Comisión había constatado que las importaciones de productos fundidos con estaño y de productos de alambre de acero inoxidable, diferenciadas de las importaciones de otros productos, causaban daño a la rama de producción nacional de estos productos.[4594] El Japón afirma que los votos totales sobre la existencia de daño causado por los productos de acero inoxidable se dividieron tres a tres. Sin embargo, la decisión sobre las definiciones adecuadas de los productos similares se adoptó por cuatro votos a dos en favor de tratarlas como categorías diferenciadas de productos similares: el alambre de acero inoxidable fue diferenciado del cable de acero inoxidable. El Japón alega además que los votos sobre la existencia de daño referidos a la definición del producto similar preferida arrojaron un resultado de tres determinaciones negativas frente a una positiva.[4595, 4596]

7.1934 El Japón alega que las determinaciones de la USITC sobre la existencia de daño referidas a estos productos fueron consideradas inadecuadamente por el Presidente como empates tres a tres en las votaciones.[4597] El Japón observa que los votos particulares sobre los productos de alambre de acero inoxidable sólo se debían considerar empatados si se basaban en la misma definición del producto similar, dada la importancia fundamental de esta definición para el resultado final del

[4590] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1006.

[4591] Informe de la USITC, página 273 (Bragg sobre los productos fundidos con estaño), página 277 (Bragg sobre el alambre de acero inoxidable), página 36, nota 65 (Devaney sobre los productos fundidos con estaño), y página 335 (Devaney sobre el alambre de acero inoxidable) (Prueba documental CC-6).

[4592] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 155.

[4593] Informe de la USITC, volumen I, página 27 (Hillman, Okun y Miller) y página 256 (opinión particular de Koplan).

[4594] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 156.

[4595] Informe de la USITC, volumen I, página 49.

[4596] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 157.

[4597] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 158-159.

análisis.[4598] El Japón alega que el Presidente aplicó lo que, en su opinión, era la facultad discrecional que le atribuía el artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria de 1930, con sus modificaciones posteriores, para tratar las votaciones sobre los productos de acero inoxidable sea como decisiones positivas o como decisiones negativas. El Japón afirma que, en el presente caso, el Presidente optó por la primera posibilidad. Sin embargo, en el caso del alambre de acero inoxidable, el Presidente tenía que haberlo tratado como producto similar diferenciado ya que la Comisión había votado cuatro a dos que las importaciones de cable de acero inoxidable no causaban daño a la rama de producción nacional de cable de acero inoxidable.[4599, 4600] El Japón alega que el Presidente optó por imponer una medida diferenciada a los productos de alambre de acero inoxidable, lo que demuestra que estaba de acuerdo con la mayoría de los miembros de la Comisión en que el alambre de acero inoxidable era un producto similar diferenciado. El Japón sostiene que, no obstante, sólo uno de los miembros de la Comisión había constatado que las importaciones de estos productos causaban daño a la rama de producción nacional pertinente.[4601, 4602] El Japón sostiene que, por consiguiente, de hecho, el Presidente había formulado su decisión basándose en la opinión particular de un solo miembro de la Comisión.[4603] El Japón afirma que la aceptación por el Presidente de un empate en unas votaciones que no se correspondían con las definiciones diferenciadas del producto similar con las que implícitamente estaba de acuerdo, constituye una violación del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. Según el Japón, la medida no se basa en ninguna determinación positiva de existencia de daño referida a la categoría misma de alambre de acero inoxidable.[4604]

[4598] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 24; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 50-51.

[4599] Informe de la USITC, página 27 (determinación positiva de Koplan, Bragg y Devaney sobre el alambre de acero inoxidable y determinación negativa de Okun, Miller y Hillman con respecto al alambre de acero inoxidable); *además*, página 27, nota 13 (Bragg y Devaney indican que el alambre y el cable de acero inoxidable son un solo producto similar) y página 277 (opinión particular de Bragg con respecto a los productos de alambre de acero inoxidable) además de la página 335 (opinión particular de Devaney con respecto al alambre y el cable de acero inoxidable). *Véase también Ibid*., página 26 (Koplan, Okun, Miller y Hillman determinan que el cable de acero inoxidable no causa daño grave a la rama de producción nacional) (Prueba documental CC-6).

[4600] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 159.

[4601] Las importaciones de productos fundidos con estaño, tratados como producto similar diferenciado, fueron objeto de una constatación de la Sra. Miller de que causaban daño grave a la rama de producción nacional de productos fundidos con estaño. *Ibid*., página 307. Igualmente, el Presidente Koplan consideró que el alambre de acero inoxidable era un producto similar diferenciado y constató que la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable había sufrido un daño grave. *Ibid*., página 256.

[4602] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 160.

[4603] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 24; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 56.

[4604] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 161.

2. Párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994

a) Determinaciones sobre el producto similar

i) Comparación con las determinaciones formuladas en otros casos antidumping y en materia de derechos compensatorios

7.1935 El Japón alega que como la USITC aprobó un análisis del producto similar contradictorio con los realizados durante los últimos 15 años en el contexto de las medidas antidumping y en materia de derechos compensatorios, sus actos son incompatibles con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4605] En particular, el Japón alega que las chapas de acero, y el acero laminado en caliente, laminado en frío y el resistente a la corrosión tradicionalmente fueron tratados como productos similares diferenciados por la USITC en otros casos recientes de medidas comerciales correctivas.[4606] Las constataciones sobre cuestiones de hecho en estos casos confirman las constataciones sobre los hechos que concurren en el presente caso con respecto a las propiedades físicas, los procesos de producción y los usos finales.[4607] El Japón alega que la USITC ha constatado continuamente que ningún CPLPAC individual es intercambiable comercialmente con ningún otro producto CPLPAC. En efecto, la USITC consideró y rechazó la posibilidad incluso de que las chapas cortadas a medida y las placas en rollos (un producto de acero laminado en caliente) fueran un solo producto similar, citando "diferencias en las características físicas y usos finales", "algunas limitaciones a la … intercambiabilidad", y "diferencias en las instalaciones de producción".[4608, 4609] El Japón afirma que la USITC, sin embargo, optó por ignorar completamente este precedente. Más en concreto, el Japón alega que la USITC no intentó en ninguna parte de la determinación que formuló en virtud del artículo 201 armonizar su constatación sobre la existencia de un solo producto CPLPAC con sus innumerables constataciones sobre los hechos formuladas en anteriores casos antidumping y en materia de derechos compensatorios que demuestran lo contrario. Según el Japón, en ninguna parte replica la USITC a los argumentos, o tan siquiera los examina, de que las constataciones formuladas por la USITC sobre los hechos relacionados con el producto similar en anteriores casos antidumping y en materia de derechos compensatorios tienen importancia para su consideración de los mismos productos y factores en el contexto del artículo 201.[4610]

7.1936 El Japón afirma también que, en contradicción con sus decisiones anteriores, la USITC no llevó a cabo su análisis de los productos similares a los productos de la categoría CPLPAC de forma "uniforme", "imparcial" o "razonable", según establece el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. El análisis no fue "uniforme" porque no trató a las importaciones igual en circunstancias

[4605] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 125.

[4606] *Véase, por ejemplo,* USITC *Hot-Rolled (Final)* USITC Pub. 3446 (agosto de 2001) (Prueba documental CC-30), USITC *Hot-Rolled (Final)* USITC Pub. 3468 (noviembre de 2001) (Prueba documental CC-31), USITC *Flat-Rolled (Preliminary)* USITC Pub. 2549 (agosto de 1992) (Prueba documental CC-32), USITC *Cold-Rolled (Final)* USITC Pub. 3283 (marzo de 2000) (Prueba documental CC-34).

[4607] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 132.

[4608] *Certain Carbon Steel Plate from China, Russia, South Africa, and Ukraine,* Inv. N^{os} 731-TA-753-756 (Final), USITC Pub. 3076 (diciembre de 1997), páginas 5-7 (Prueba documental CC-41).

[4609] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 134.

[4610] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 135-136.

similares. Tampoco fue "razonable" contradecir sus anteriores constataciones sobre los mismos factores que afectan a los CPLPAC y el producto similar sin dar una explicación.[4611] El Japón alega que la USITC, de conformidad con los precedentes y sus propias constataciones sobre los hechos, sólo podía determinar que cada CPLPAC constituye un producto similar diferenciado. No haberlo hecho así constituye una incompatibilidad con la obligación que corresponde a los Estados Unidos en virtud del párrafo 3 a) del artículo X de aplicar sus leyes de manera uniforme, imparcial y razonable.[4612]

7.1937 Según el Japón, el análisis no fue "imparcial" porque la omisión por la USITC de estas constataciones sobre los hechos no fue un descuido accidental sino una maniobra voluntaria para facilitar una determinación positiva de existencia de daño referida a los productos de la categoría CPLPAC en beneficio de las ramas de producción estadounidenses frente a los competidores extranjeros. El Japón sostiene que, en virtud de la legislación sobre salvaguardias, la USITC no puede formular una determinación positiva a no ser que constate: 1) un aumento de las importaciones, en términos absolutos o en porcentaje de la producción nacional; 2) que la rama de producción nacional que produce el producto similar sufre daño grave; y 3) que las importaciones fueron una causa sustancial del daño grave.[4613] En opinión del Japón, al analizar la cuestión del aumento de las importaciones, la USITC tradicionalmente compara el volumen de las importaciones y la relación entre éstas y la producción nacional durante el primero y el último de los años completos que abarca el período objeto de investigación[4614]; en el presente caso, comparó 1996 y 2000.[4615, 4616] El Japón alega que si la USITC hubiera hecho de cada CPLPAC un producto similar nacional diferenciado, de conformidad con su práctica anterior, no habría podido constatar el necesario aumento del volumen de las importaciones de chapas, que disminuyó un 50,9 por ciento entre 1996 y 2000[4617], y habría tenido que explicar de algún modo el empeoramiento de la relación entre las importaciones y la producción nacional de acero laminado en frío y acero resistente a la corrosión.[4618] Gracias a la determinación sobre la existencia de un solo producto similar CPLPAC, la USITC pudo limitarse a observar que las importaciones habían aumentado de un extremo a otro del período objeto de investigación, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional[4619] (aunque, como antes se examinó, este análisis del aumento de las importaciones no cumple los criterios establecidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias, según la interpretación del Órgano de Apelación).[4620]

[4611] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 137.

[4612] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 142.

[4613] 19 U.S.C. §§2252(c)(1)(A-C) (Prueba documental CC-47).

[4614] Informe de la USITC, páginas 32-33 (Prueba documental CC-6).

[4615] *Ibid*., página 49.

[4616] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 138.

[4617] Informe de la USITC, volumen I, FLAT-9.

[4618] *Ibid*., FLAT-11 (el volumen de las importaciones de acero laminado en frío, en porcentaje de la producción nacional, disminuyó del 7,5 al 7,3 por ciento), y FLAT-13 (el volumen de las importaciones de acero resistente a la corrosión, en porcentaje de la producción nacional, disminuyó del 13,3 al 11,8 por ciento).

[4619] *Ibid*., páginas 49-50.

[4620] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 139.

7.1938 El Japón alega también que si la USITC hubiera hecho de cada producto CPLPAC un producto similar diferenciado, no hubiera podido establecer una relación de causalidad para muchos de ellos. Por ejemplo, el volumen de las importaciones de desbastes fue el que más aumentó entre todos los productos CPLPAC entre 1996 y 2000, pero casi todas estas importaciones fueron compradas por los propios productores nacionales, porque no podían producir volúmenes suficientes de desbastes para cubrir la creciente demanda de acero[4621]; de este modo, las importaciones de desbastes realmente beneficiaron a los productores nacionales.[4622, 4623] El Japón alega que la USITC tampoco pudo haber constatado que las importaciones de acero laminado en frío eran una "causa sustancial" de daño grave para la rama de producción nacional de acero laminado en frío, puesto que acababa de establecer, en su determinación antidumping de marzo de 2000 con respecto al acero laminado en frío, que las importaciones de acero laminado en frío no habían causado daño grave a la rama de producción nacional[4624], aplicando a la relación de causalidad un criterio menos estricto.[4625] Al combinar los principales productos de la categoría CPLPAC para obtener un solo producto nacional similar, la USITC pudo ignorar las condiciones de competencia singulares de cada uno de los productos de la categoría CPLPAC individuales, facilitando así su determinación positiva.[4626]

7.1939 En respuesta al argumento de que las definiciones de los productos similares de la USITC no eran razonables porque el organismo se alejó de las determinaciones sobre los productos similares formuladas en anteriores investigaciones relacionadas con productos de acero objeto de dumping y subvencionados, los Estados Unidos se remiten a la decisión del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* para alegar que no se viola el requisito de una administración razonable de las leyes y reglamentos simplemente porque se llegue, en la administración de esas leyes y reglamentos, a conclusiones diferentes basadas en diferencias entre los hechos pertinentes.[4627] Más en concreto, los Estados Unidos alegan que, en lo que respecta a las determinaciones diferentes sobre los productos similares formuladas por la USITC en anteriores casos antidumping y en materia de derechos compensatorios, el párrafo 3 a) del artículo X no obliga a una administración "uniforme" de leyes distintas. Exige la administración uniforme, imparcial y

[4621] Informe de la USITC, volumen I, página 56 ("los propios fabricantes de acero son los únicos compradores de desbastes").

[4622] *Ibid*., página 62 ("la rama de producción nacional incluye algunos productores que dependen de la importación de acero al carbono laminado plano -especialmente desbastes- para su utilización como materia prima para la producción de ciertos productos de acero al carbono laminado plano más elaborados. Es posible que algunos de estos productores se hayan beneficiado de la rebaja de los precios de importación durante el período objeto de investigación").

[4623] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 140.

[4624] USITC *Cold-Rolled (Final)* USITC Pub. 3283 (marzo de 2000), página 24 (Prueba documental CC-34).

[4625] En las investigaciones antidumping, la USITC sólo necesita constatar que una rama de producción nacional está sufriendo un daño importante "por motivo de" las importaciones de que se trate. 19 U.S.C. § 1677(7)(A) (donde se define el "daño importante" como un "perjuicio que no sea insignificante, trivial o intrascendente"). En las investigaciones realizadas de conformidad con el artículo 201, la USITC ha de constatar que las importaciones son una "causa sustancial" de "daño grave", lo que quiere decir "una causa que es importante y no inferior a cualquier causa". 19 U.S.C. §2252(b)(1)(B) (Prueba documental CC-47).

[4626] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 141.

[4627] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1303.

razonable de cada una de las leyes. En caso contrario, el planteamiento de los reclamantes exigiría que todas las leyes, con independencia de lo que difirieran sus textos, objetivos y fines, fueran administradas del mismo modo y con el mismo resultado sustantivo.[4628]

7.1940 En contrarréplica, el Japón alega que la legislación de salvaguardias, como la legislación antidumping y la legislación en materia de derechos compensatorios, es una legislación correctiva del comercio. Aunque los criterios no sean idénticos, los objetivos básicos de estas legislaciones son similares. Especialmente importante resulta que las tres legislaciones se centran en los efectos económicos de las importaciones sobre la rama de producción nacional competidora que produce productos similares o sustituibles/directamente competidores/semejantes. Así pues, dadas las semejanzas, las decisiones referentes a los productos similares en el contexto de una de estas legislaciones correctivas del comercio tiene una gran importancia si se analiza el requisito de aplicación uniforme del párrafo 3 a) del artículo X.[4629]

7.1941 Los Estados Unidos alegan que el hecho de que la USITC haya llegado a determinaciones diferentes sobre los productos similares en diferentes casos no establece la existencia de una violación del párrafo 3 a) del artículo X. Primero, la USITC no habría violado el párrafo 3 a) del artículo X aunque hubiera llegado a diferentes constataciones sobre los productos similares en diferentes casos de salvaguardia. Al aplicar la legislación estadounidense de salvaguardias, la USITC ha aplicado los mismos cinco factores que ha aplicado durante decenios para definir el "producto similar" nacional. Así pues, su aplicación de la legislación de salvaguardias es uniforme, según establece el artículo X. Los Estados Unidos sostienen que si los hechos difieren en dos casos diferentes, o si difiere el alcance de la solicitud en dos casos diferentes, puede darse lugar a que se formulen dos constataciones diferentes sobre los productos similares. Tal resultado es totalmente compatible con una aplicación uniforme de la legislación a hechos diferentes. Segundo, el artículo X no se viola sencillamente porque la interpretación de los términos "producto similar" difiera en los distintos instrumentos legales. El artículo X hace referencia a la administración de las leyes, no al contenido sustancial de las propias leyes de que se trate. El artículo X no establece ninguna obligación de definir los mismos términos del mismo modo en los distintos instrumentos jurídicos. Así pues, si las legislaciones de que se trate definen los términos "producto similar" de forma diferente, no habrá ninguna obligación de administrar las leyes de forma tal que se ignoren estas diferencias. Los Estados Unidos sostienen que, en el presente caso, el planteamiento de los términos "producto similar" en las legislaciones sobre comercio desleal de los Estados Unidos es distinto del planteamiento de los mismos en la legislación de salvaguardias estadounidense. La USITC ha abordado expresamente alguna de estas diferencias en su determinación. Tercero, aunque los instrumentos jurídicos subyacentes no aborden directamente cómo deben interpretarse los términos "producto similar", el artículo X no exige a la USITC que interprete estos términos de forma uniforme en los distintos instrumentos jurídicos. Exigir una interpretación uniforme de las distintas legislaciones significaría ignorar las diferencias esenciales existentes entre las leyes y entre las situaciones en las que se aplican. Por último, aun suponiendo que el artículo X exigiera a la USITC que interpretara los términos "producto similar" del mismo modo a efectos de las leyes en materia de derechos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias, ello no querría decir necesariamente que la USITC hubiera llegado a las mismas constataciones sobre el "producto similar" en todos los casos. Los Estados Unidos sostienen que cada caso ha de ser juzgado en función de los hechos individuales que concurran en él. Los hechos de un caso

[4628] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1304.

[4629] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 136 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

antidumping o en materia de derechos compensatorios pueden diferir considerablemente de los hechos de un caso en materia de salvaguardias.[4630]

7.1942 En contrarréplica, el Japón afirma que la cuestión que está en juego es si la USITC administró de forma adecuada las leyes referentes a la definición de los productos similares. Los Estados Unidos aparentemente sostienen que por producto similar ha de entenderse algo distinto en el contexto de las medidas antidumping que en el contexto de los derechos compensatorios, pero nunca explican por qué ha de ser necesariamente así. A este respecto, el Japón observa que los Estados Unidos han explicado en el debate sobre los productos similares que el propósito de ambas leyes es trazar una clara línea divisoria entre los productos. El Japón pregunta por qué esta clara línea divisoria ha de ser distinta en el contexto de los derechos antidumping o los derechos compensatorios y en el contexto de las salvaguardias, salvo que la USITC esté interesada en justificar una diferencia que sería en caso contrario injustificable.[4631]

7.1943 Los Estados Unidos responden afirmando que el párrafo 3 del artículo X sólo se aplica a la administración de una ley concreta. No obliga a un Miembro a administrar su legislación de salvaguardias de la misma manera que sus leyes antidumping, sus leyes sobre la seguridad de los alimentos o cualquier otra ley. Los Estados Unidos sostienen que, en efecto, hay buenos motivos para explicar por qué puede interpretarse y aplicarse el mismo término de forma diferente en las distintas leyes, en especial si estas leyes tienen objetivos diferentes. En opinión de los Estados Unidos, la adopción de la interpretación del Japón del párrafo 3 del artículo X significaría ignorar estas diferencias y obligaría a los grupos especiales a examinar sin limitación alguna todos los sistemas jurídicos de los Miembros para determinar si los términos reciben un trato idéntico en todas las leyes. Los Estados Unidos sostienen que no ven ningún indicio de que el párrafo 3 del artículo X imponga tal obligación.[4632]

ii) Comparación con otras determinaciones formuladas en el mismo caso

7.1944 El Japón alega que, puesto que la USITC adoptó un análisis del producto similar contradictorio con las distinciones entre productos similares hechas con respecto a otros productos en el presente caso, sus actos son incompatibles con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4633] Más en concreto, el Japón alega que la USITC, al aplicar los factores correspondientes, formuló unas constataciones similares sobre los hechos con respecto a los productos planos semiacabados, largos y de acero inoxidable pero no formuló unas determinaciones similares sobre los productos similares.[4634]

7.1945 A modo de elaboración, el Japón sostiene que la USITC, aunque amontonó los productos planos semiacabados -o desbastes- en el mismo producto similar como productos de acero planos acabados, decidió tratar a los productos largos semiacabados y los productos semiacabados de acero inoxidable como productos similares diferenciados, distintos de los productos acabados. La USITC constató que las palanquillas de acero al carbono, que tienen la misma relación con los productos largos de acero al carbono que los desbastes de acero al carbono tienen con los productos de hojas de

[4630] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 136 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4631] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 34.

[4632] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 243.

[4633] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 125.

[4634] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 143.

acero al carbono ya que ambos son insumos para la siguiente etapa de elaboración del producto mediante su laminado, eran un producto similar diferenciado de los productos largos acabados. Los desbastes de acero inoxidable, que tienen una relación idéntica con las chapas de acero inoxidable y otros productos de la categoría CPLPAC que los desbastes de acero al carbono tienen con los productos planos acabados de acero al carbono, se constató que eran un producto similar distinto de las chapas de acero inoxidable y otros productos de acero inoxidable laminados planos. Igualmente, dentro de la categoría CPLPAC, aunque los productos fundidos con estaño y los productos resistentes a la corrosión se utilizan como sustrato para el laminado en frío, fueron tratados como productos similares diferentes. Según el Japón, este trato no es uniforme, razonable o imparcial.[4635]

7.1946 El Japón alega que la USITC combinó los desbastes semiacabados con los principales productos acabados de la categoría CPLPAC hechos con desbastes -acero laminado en caliente, chapas, acero laminado en frío y acero resistente a la corrosión- para formar un solo producto similar CPLPAC, ignorando las constataciones de su propio análisis de los factores que intervienen en la definición del producto similar.[4636] Según el Japón, estas constataciones demuestran que los desbastes no son "similares" a ninguno de los productos acabados CPLPAC en términos de características físicas, usos finales, procesos de producción, canales de distribución y clasificación arancelaria. En términos de características físicas, los desbastes son mucho más gruesos que cualquier producto acabado CPLPAC cuyo grosor se reduce en todos los casos mediante su laminado.[4637] En términos de procesos de producción, los desbastes se obtienen mediante un proceso continuo de fundición, mientras que todos los productos acabados de la categoría CPLPAC son laminados[4638], y algunos son revestidos.[4639] En términos de canales de distribución y usos finales, casi todos los desbastes son consumidos internamente por los propios productores nacionales que los utilizan para obtener productos más elaborados.[4640] En cambio, la mayoría del acero resistente a la corrosión y de las chapas, lo mismo que una parte sustancial del acero laminado en caliente y en frío, se vende a usuarios finales y distribuidores, quienes destinan estos productos a diversos usos finales.[4641] El Japón sostiene que la USITC acomodó todos los productos de la categoría CPLPAC en un solo producto similar, debido en parte a que la mayoría de los productos acabados de la categoría CPLPAC se venden en los mercados del automóvil y la construcción, pero que no se puede aplicar esta lógica a los desbastes. Por último, los desbastes, lo mismo que todos los productos de la categoría CPLPAC están clasificados arancelariamente con una partida propia.[4642]

7.1947 El Japón alega que las constataciones de la USITC sobre los productos similares referidas al acero al carbono semiacabado, los productos largos semiacabados (palanquillas) y los productos de acero inoxidable semiacabado debieron haber dado lugar a determinaciones de que ninguno de los tres

[4635] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 75.

[4636] Informe de la USITC, página 36 (Prueba documental CC-6).

[4637] *Ibid*., OVERVIEW-8.

[4638] *Ibid*., OVERVIEW-10.

[4639] *Ibid*.

[4640] *Ibid*., FLAT-1.

[4641] *Ibid*., OVERVIEW-13, cuadro OVERVIEW-2.

[4642] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 144.

productos era "similar" a los productos acabados de acero correspondientes. No obstante, la USITC no formuló unas determinaciones sobre los productos similares que fueran compatibles con estas constataciones: los productos largos semiacabados y los productos de acero inoxidable fueron considerados unos productos similares diferenciados, pero los desbastes de acero al carbono no.[4643, 4644] El Japón alega que, igualmente, dentro de la categoría CPLPAC, para obtener tanto productos fundidos con estaño como productos resistentes a la corrosión se utiliza un sustrato laminado en frío.[4645] Los productos fundidos con estaño se recubren con una capa de estaño o cromo; los productos resistentes a la corrosión se recubren con una capa de cinc o de aleaciones de cinc y aluminio. No obstante, fueron tratados como productos similares diferenciados, considerando todos los miembros de la Comisión que los productos resistentes a la corrosión forman parte de la categoría más amplia de productos planos, y considerando cuatro miembros de la Comisión que los productos fundidos con estaño eran un producto similar diferenciado.[4646] El Japón sostiene que, en todo caso, tendría más sentido considerar que los productos fundidos con estaño y los productos resistentes a la corrosión son un solo producto similar dadas sus características físicas, su ubicación en la cadena de producción y el trato común que a veces se les da en el SA. El Japón sostiene que, sin embargo, la USITC hizo el extraño giro de considerar, efectivamente, que los desbastes y chapas son más comparables al acero resistente a la corrosión que a los productos fundidos con estaño.[4647]

7.1948 En respuesta, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial, al evaluar los argumentos de los reclamantes en el sentido de que las determinaciones de la USITC no son "uniformes, imparciales y razonables", debe recurrir al sentido corriente de estos términos según se utilizan en el párrafo 3 del artículo X: "uniforme" quiere decir "de una forma, carácter o especie que no cambia"; "imparcial" quiere decir "no parcial; no favorable a una parte o lado más que a otro; sin prejuicios; sin sesgos; equitativo;"; y "razonable" quiere decir que los actos han de ser razonables y no absurdos.[4648]

7.1949 Los Estados Unidos alegan que el Japón, al pretender que la USITC no mantuvo la uniformidad cuando incluyó los desbastes y los productos acabados CPLPAC en el mismo producto similar, mientras que consideraba que los productos semiacabados y acabados, dentro de la categoría de otros productos de acero, eran productos similares diferenciados, sólo había demostrado que los resultados eran distintos pero no que hubiera habido alguna diferencia en la forma en que la USITC había aplicado las normas jurídicas pertinentes a los hechos. Según los Estados Unidos, el expediente que tenía ante sí la USITC servía totalmente de apoyo tanto para las conclusiones que se habían formulado con respecto a cada producto como para las diferencias entre esas conclusiones. Así pues,

[4643] Informe de la USITC, volumen I, página 36 (planos), página 83 (largos), página 193 (de acero inoxidable).

[4644] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 145.

[4645] *Compárese* informe de la USITC, volumen I, páginas 42 (en referencia a los productos laminados en frío) a 48 (en referencia a los productos fundidos con estaño).

[4646] *Ibid*., página 48 (indicándose que el Sr. Devaney, miembro de la Comisión, no se sumó a la opinión de la Comisión sobre los productos fundidos con estaño).

[4647] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 146.

[4648] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1298.

las diferencias en los resultados reflejaban en su totalidad que se había aplicado un criterio uniforme a hechos distintos.[4649]

7.1950 El Japón alega también que el análisis de la USITC de los productos similares a los productos de la categoría CPLPAC hacía que aumentara la probabilidad de una determinación positiva de existencia de daño porque convertía a los desbastes en una parte de un solo producto nacional similar que abarcaba los productos acabados CPLPAC, mientras que hacía que los productos largos semiacabados y los productos de acero inoxidable fueran productos similares diferenciados; y hacía que los productos resistentes a la corrosión formaran parte del producto similar CPLPAC, mientras que los productos fundidos con estaño se convertían en un producto similar diferenciado. El Japón sostiene que en todos estos casos la USITC no había administrado la legislación de salvaguardias de manera "uniforme, imparcial y razonable", como establecía el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4650]

7.1951 El Japón afirma que las decisiones de la USITC no fueron "uniformes" ni "razonables" porque no tenía ningún motivo fundamentado para basarse en su análisis de los factores que intervienen en la definición del producto similar en lo que respecta a los productos largos semiacabados y los productos semiacabados de acero inoxidable, así como los productos fundidos con estaño, ignorando al mismo tiempo ese análisis en lo que respecta a los desbastes y los productos resistentes a la corrosión, alegando para ello el grado supuestamente mayor de integración vertical de estos productos. No eran "imparciales" porque la decisión de la USITC de combinar todos los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes, para formar un solo producto similar estaba calculada para facilitar una determinación positiva de existencia de daño -mediante una aplicación incompatible con la OMC de la legislación estadounidense- basada en una definición errónea del producto similar, dándose así lugar a la aplicación de una medida de salvaguardia a una gama de importaciones más amplia de lo que hubiera sido correcto en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4651]

7.1952 Los Estados Unidos alegan que la USITC realizó un análisis uniforme, imparcial y razonable de los productos similares cuando aplicó los mismos criterios jurídicos a los distintos hechos de cada caso para llegar a conclusiones jurídicas corroboradas por los hechos del caso.[4652] Según los Estados Unidos, basándose en las decisiones de los grupos especiales que examinaron los asuntos *Argentina - Pieles y cueros* y *Estados Unidos - Acero inoxidable*, el párrafo 3 a) del artículo X exige que la administración de una medida sea uniforme, y no que los resultados de la medida sean iguales cada vez que ésta se aplique. Los Estados Unidos sostienen que la USITC examinó, en la investigación sobre el acero, los mismos factores que utiliza en cada investigación en materia de salvaguardia para establecer la existencia de productos similares con respecto a cada grupo de importaciones. Basándose en los hechos, la USITC determinó que estos factores justificaban las definiciones de productos que había utilizado.[4653]

7.1953 Los Estados Unidos sostienen también que los reclamantes no han establecido que las definiciones de productos hechas por la USITC fueran cosa que imparciales. Según los Estados

[4649] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1300.

[4650] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 125.

[4651] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 147.

[4652] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1298.

[4653] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1299.

Unidos, la USITC no había mostrado ningún favoritismo en ningún sentido. En varios casos, los miembros de la Comisión habían decidido en favor de los productores extranjeros, al rechazar las peticiones de los productores nacionales de ampliar o subdividir categorías de productos. Las alegaciones en contrario son insostenibles.[4654] Los Estados Unidos alegan además que los reclamantes no han establecido tampoco que las definiciones de productos hechas por la USITC son "irrazonables". Al contrario, la USITC explicó plenamente sus constataciones y las apoyó con las pruebas que constan en el expediente.[4655]

b) Trato de los votos particulares positivos

i) Generalidades

7.1954 El Japón alega que el trato dado por el Presidente a los votos particulares dentro de la USITC es una de las áreas fundamentales en las que se aplica el párrafo 3 a) del artículo X. Según el Japón, no cabe duda de que las normas internas estadounidenses referentes al trato que ha de dar el Presidente de la USITC a las votaciones empatadas entran dentro del alcance del segundo renglón del párrafo 3 a) del artículo X -"leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas" referentes a "restricciones o prohibiciones de importación".[4656] El Japón alega, a este respecto, que el artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria de 1930 establece, en su parte pertinente, que cuando la USITC determine "si el aumento de las importaciones *de un artículo* son una causa sustancial de daño grave … y los votos de los miembros de la Comisión se dividan por igual con respecto a tal determinación", el Presidente podrá escoger libremente una de las dos decisiones.[4657] Según la mayoría de los miembros de la Comisión, se definió claramente como "un artículo": i) a los productos fundidos con estaño, diferenciados de todos los demás productos de la categoría CPLPAC; y ii) al alambre de acero inoxidable, diferenciándolo del cable de acero inoxidable. El Japón sostiene que sólo un miembro de la Comisión, entre cuatro, constató que las importaciones de estos artículos diferenciados causaban daño a las ramas de producción nacional pertinentes. Sin embargo, el Presidente trató esta decisión de la Comisión como si fuera una votación empatada y, por consiguiente, una determinación positiva de existencia de daño e impuso una medida de salvaguardia a las importaciones de productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable.[4658]

7.1955 El Japón alega que este trato representa una administración no razonable de la legislación de salvaguardias, porque el Presidente consideró que la votación en este caso particular registró un empate cuando dos de los votos particulares positivos se basaron en una definición del producto similar con la que no estaban de acuerdo. Según el Japón, tal decisión sencillamente desafía la lógica. El Japón alega además que el trato elegido por el Presidente constituye también una administración no uniforme de la legislación de salvaguardias porque al tratar la división de votos como "divididos por igual" según los términos del artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria constituye un alejamiento claro de la práctica habitual y antigua de la administración de la legislación de salvaguardias de los Estados

[4654] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1302.

[4655] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1303.

[4656] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 151 y 162.

[4657] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 163.

[4658] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 164. Para más información sobre los argumentos del Japón con respecto a la violación por los Estados Unidos de los párrafos 1 del artículo 2 y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, véanse los párrafos 7.1926-7.1934, y *supra*, la nota 4578.

Unidos. Como mínimo cabe considerar que el hecho de que el Presidente tratara en el presente caso la determinación de la Comisión como si se hubiera producido una votación empatada y hubiera una determinación positiva de existencia de daño e impusiera una medida de salvaguardia a las importaciones de productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable por lo menos es no razonable y no uniforme y, por consiguiente, es incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X.[4659] El Japón añade que, en virtud del párrafo 3 del artículo X, el Presidente tiene la obligación de tratar las votaciones divididas de la USITC de forma coherente y transparente, dado que el resultado de la investigación, con inclusión de si los Estados Unidos imponen finalmente una medida de salvaguardia o no, depende del trato que se dé a tales votaciones.[4660] El Japón afirma que la utilización por el Presidente, como base, de una combinación inadecuada de votaciones basadas en definiciones diferentes de los productos similares en el presente caso, no representa una aplicación uniforme o razonable de la legislación estadounidense, según exige el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. El Japón sostiene que, si no se toman medidas, esta actuación erosionará de forma inadmisible la previsibilidad y estabilidad de la administración de la legislación de salvaguardias.[4661]

7.1956 En lo que respecta a los argumentos de que el "trato" dado por el Presidente a las votaciones de la USITC sobre los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable como si arrojaran "un empate" era incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X porque el artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria no permitía tal trato, los Estados Unidos se remiten a la decisión del grupo especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* para alegar que el párrafo 3 a) del artículo X no hace que pertenezca al ámbito del mandato de un grupo especial examinar la alegación de que un Miembro ha actuado de forma incompatible con su propia legislación interna.[4662] Los Estados Unidos alegan que merece la pena indicarse también que un tribunal estadounidense declaró recientemente que la contabilización por la USITC de las determinaciones positivas y negativas de los miembros individuales de la Comisión en la investigación en materia de salvaguardias referente al acero fundido con estaño era compatible con la legislación estadounidense. Además, el Tribunal sostuvo expresamente que el Sr. Devaney y la Sra. Bragg, miembros de la Comisión, consideraron en su análisis los productos fundidos con estaño y por eso formularon constataciones positivas de existencia de daño y relación de causalidad con respecto a tales productos fundidos con estaño. Los Estados Unidos sostienen que cabe hacer el mismo razonamiento con respecto a la división de votos sobre los productos de alambre de acero inoxidable.[4663]

7.1957 En lo que respecta a los argumentos de que la USITC había formulado una determinación negativa con respecto a los productos fundidos con estaño por una votación de tres a uno, y de que el Presidente incluyó a los productos fundidos con estaño en el ámbito de la medida correctiva sobre la base de lo que supuestamente, según se alegaba, no era más que un voto particular positivo[4664], y de que, en lo que respecta al alambre de acero inoxidable, el Presidente no consideró las determinaciones de dos de los miembros de la Comisión porque se basaban en una rama de producción nacional más amplia, formada por los productores de alambre y de cable de acero inoxidable, y de que la decisión

[4659] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 164.

[4660] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 151 y 162.

[4661] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 165.

[4662] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1309.

[4663] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1310.

[4664] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 999.

del Presidente se basó en la decisión de un solo miembro de la Comisión, los Estados Unidos señalan que ninguno de los reclamantes explicó cuáles eran los fundamentos, sea en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias o sea en los informes de los grupos especiales o del Órgano de Apelación, para sus alegaciones de que el método de la USITC de contabilizar los votos, acumulando los votos particulares de los miembros individuales de la Comisión, pertenece al ámbito del mandato de un grupo especial, ni explicó de qué forma es incompatible este método con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del Acuerdo. Los Estados Unidos sostienen que ninguno fundamentó tampoco su alegación subyacente de que las constataciones de los distintos órganos decisorios han de ser exactamente iguales en todos los aspectos para que puedan ser sumadas o agregadas.[4665]

7.1958 En contrarréplica, el Japón sostiene que, la argumentación estadounidense, además de constituir un error jurídico, pues la compatibilidad con las obligaciones dimanantes de la OMC no depende de que un tribunal interno declare que una medida es compatible con la legislación interna, en esencia consiste en decir que la falta de criterios y normas en una ley hace que sea imposible constatar que fue administrada de una manera no uniforme, parcial e irrazonable. El Japón sostiene que, por el contrario, que se disponga de una capacidad sin límites para aplicar criterios diferentes constituye la violación más masiva de las prescripciones del párrafo 3 a) del artículo X del GATT que pueda imaginarse. El trato de algunas votaciones consideradas empatadas como determinaciones positivas y otras como negativas no sólo es evidentemente no uniforme sino que también es parcial e irrazonable, en particular si no existe explicación del Presidente, como autoridad competente, de los motivos por los que formuló decisiones incoherentes. El Japón sostiene que, además, la decisión de basarse en tres votos particulares positivos, cuando sólo uno de ellos estaba de acuerdo con las definiciones del Presidente de los productos similares es claramente irrazonable.[4666]

7.1959 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos explican que el Presidente no tiene un "voto decisorio". No es una "autoridad competente" según los términos de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no tiene un voto particular con respecto a si el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave o una amenaza del mismo. Al contrario, el Presidente se limita a señalar cuál de las dos determinaciones que han recibido el mismo apoyo será la determinación de la Comisión. Segundo, los Estados Unidos sostienen que el Presidente actuó claramente de forma compatible con la legislación estadounidense. La legislación de salvaguardias de los Estados Unidos establece que cuando "los miembros individuales de la Comisión dividan sus votos por igual con respecto a esta determinación, el Presidente podrá considerar que la determinación de uno u otro de los grupos de miembros de la Comisión es la determinación de la Comisión". Los miembros de la Comisión se dividieron en partes iguales en lo que respecta a las determinaciones sobre los productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable. En efecto, el Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos constató recientemente que la votación, dentro de la USITC, sobre los productos fundidos con estaño había resultado empatada a pesar del hecho de que los miembros de la Comisión que votaron positivamente hubieran formulado constataciones diferentes sobre el producto similar. Por consiguiente, el Presidente estaba autorizado por ley para decidir cuál era la determinación de la USITC. Los Estados Unidos sostienen, por último, que la interpretación de la legislación estadounidense no es una función adecuada para el Grupo Especial que examina esta diferencia. En el presente caso, los acuerdos de la OMC no abordan la cuestión de cómo puede definir un Miembro qué constatación, entre múltiples otras, constituye la determinación de las autoridades competentes según los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Que el Presidente haya actuado de forma compatible con la legislación estadounidense, o no, no tiene

[4665] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1001.

[4666] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 78.

influencia en la cuestión de si los Estados Unidos cumplieron las obligaciones dimanantes de la OMC. Los Estados Unidos sostienen que, por consiguiente, no hay fundamento para que el Grupo Especial proceda al examen de si los actos del Presidente fueron compatibles con la legislación estadounidense.[4667]

7.1960 En respuesta a la pregunta igual que le formuló el Grupo Especial, el Japón sostiene que la cuestión no es establecer si la legislación estadounidense permite al Presidente considerar que las votaciones empatadas de la Comisión constituyen una determinación positiva. La cuestión en el presente procedimiento y en lo que respecta a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, es que el Presidente no debió haber considerado que la votación de la Comisión estaba empatada porque los miembros individuales de la Comisión tenían opiniones diferentes sobre el alcance correcto del producto similar. El Japón alega que la decisión del Presidente, al actuar como lo hizo, infringe las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 2, 1 del artículo 3 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4668]

7.1961 En lo que respecta al argumento de que el párrafo 3 a) del artículo X no permite que la USITC o el Presidente hagan una "integración inadecuada" de los votos particulares positivos de unos miembros de la Comisión que definieron de forma distinta unos de otros el producto similar (véase el párrafo 7.1970), los Estados Unidos afirman que no está claro exactamente por qué consideran los reclamantes que es "inadecuada".[4669]

7.1962 Los Estados Unidos sostienen que si los reclamantes lo que quieren decir es que no es permisible que se considere que una determinación sobre la existencia de daño relativa a un producto (como los productos de alambre de acero inoxidable) es aplicable a un subconjunto de ese producto (como el alambre de acero inoxidable), aparentemente se trataría entonces de una cuestión de interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no del artículo X.[4670] Los Estados Unidos sostienen que aunque esta decisión sustantiva estuviera de algún modo afectada por el párrafo 3 a) del artículo X, sin duda se trataría de una aplicación uniforme, imparcial y razonable de la legislación. El análisis de las determinaciones individuales de los miembros de la Comisión basadas en productos similares diferentes se lleva a cabo en todos los casos, lo que lo hace uniforme. También es imparcial puesto que no favorece a ninguno de los dos grupos. Por último, la práctica estadounidense se atiene al principio lógico de que las determinaciones positivas (o negativas) con respecto a un producto afectan también a los subconjuntos de ese producto. Aunque los reclamantes no estén de acuerdo con esta lógica, claramente es razonable.[4671]

7.1963 Los Estados Unidos sostienen además que si la observación inadmisible de los reclamantes sobre la integración tiene algo que ver con su alegación de que el Presidente estuvo de acuerdo con un conjunto de miembros de la Comisión en la definición de los productos similares a los fundidos con estaño y al alambre de acero inoxidable, y con otro grupo al decidir cómo tratar los votos particulares

[4667] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 132 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4668] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 132 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4669] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1311.

[4670] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1311.

[4671] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1312.

sobre el daño, estaban malinterpretando la actuación del Presidente. El Presidente no evalúa y aprueba individualmente las partes de la determinación de la USITC. En lo que respecta a los productos similares sometidos a las medidas de salvaguardia, aceptó las constataciones presentadas por la mayoría de la USITC, sin mostrarse de acuerdo o en desacuerdo con ellas. En cuanto a las votaciones divididas, consideró las determinaciones de los dos grupos, con inclusión del uso de diferentes definiciones del producto similar en las determinaciones positivas sobre el acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable. En la práctica estadounidense se reconoce que las determinaciones basadas en diferentes productos similares pueden ser una forma igualmente válida, aunque distinta, de analizar las importaciones, y esta práctica es uniforme, imparcial y razonable. Por eso, que el Presidente considere que una determinación basada en este principio es la determinación de la USITC es también uniforme, imparcial y razonable.[4672]

7.1964 Los Estados Unidos alegan que carece de fundamento la alegación del Japón de que los actos del Presidente se alejan de una "práctica habitual y antigua en la administración de la legislación de salvaguardias de los Estados Unidos". Según los Estados Unidos, el Japón ni cita ni identifica de otro modo esta supuesta práctica, ni tampoco existe fundamento jurídico que citar. Los Estados Unidos reiteran que un tribunal estadounidense aprobó la actuación del Presidente cuando aceptó que estas votaciones empatadas fueran determinaciones positivas. En cualquier caso, es imposible que el Grupo Especial determine si el Presidente actuó de forma incompatible con una práctica que no ha sido identificada expresamente.[4673]

7.1965 Los Estados Unidos alegan también que el hecho de que el Presidente decidiera que algunas determinaciones divididas fueran positivas (productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable) y otras negativas (acero para herramientas y accesorios y bridas de acero inoxidable) no establece que haya una incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X. Los grupos especiales han constatado que el párrafo 3 a) del artículo X exige un trato idéntico, no unos resultados idénticos. En efecto, si en dos casos difieren los hechos, el trato uniforme puede exigir que los resultados sean diferentes. Así pues, el simple hecho de que la administración de una ley o reglamento dé lugar en casos diferentes a resultados diferentes no puede establecer, por sí mismo, que se ha producido una incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X.[4674] Los Estados Unidos sostienen que, en el caso de las cuatro determinaciones divididas, no cabe duda de que los hechos diferían tremendamente. Las cuatro ramas de producción nacional producían productos diferentes, en diferentes condiciones de mercado y con unos niveles de resultados muy distintos en términos de ingresos, ventas, cuota de mercado, beneficios y otros indicadores de resultados. Dos miembros de la Comisión reconocieron que era posible que las cuatro ramas de producción nacional exigieran unas constataciones diferentes. La Sra. Miller formuló una constatación positiva con respecto a los productos fundidos con estaño, pero no intervino en las otras tres votaciones divididas. El Presidente Koplan formuló una determinación positiva con respecto al alambre de acero inoxidable, el acero para herramientas y las bridas y accesorios de acero inoxidable, pero no con respecto a los productos fundidos con estaño. Por eso, según los Estados Unidos, al limitarse a observar que las votaciones divididas en diferentes situaciones de hecho dieron unos resultados distintos, los reclamantes no soportaron la carga de la prueba de establecer la existencia de una incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X.[4675]

[4672] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1313.

[4673] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1314.

[4674] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1315.

[4675] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1316.

7.1966 Los Estados Unidos alegan también que, según los reclamantes, las votaciones empatadas han de ser tratadas siempre como una determinación negativa, o siempre ser tratadas como una determinación positiva. Los Estados Unidos sostienen que, en opinión de los reclamantes, el Presidente no debería disponer de la flexibilidad necesaria para formular decisiones basadas en los hechos y circunstancias singulares de cada caso particular. Según los Estados Unidos, la postura de los reclamantes es insostenible. Los Estados Unidos sostienen que cada votación empatada se ha de juzgar en función de sus circunstancias. El párrafo 3 a) del artículo X no puede exigir que el resultado en todas las situaciones de empate de votos sean iguales, lo mismo que tampoco puede exigir, por ejemplo, que las constataciones sobre la existencia de daño en todos los casos de salvaguardia sean iguales o que las constataciones sobre el margen de dumping en todos los casos antidumping sean iguales. Los Estados Unidos sostienen que, de hecho, el párrafo 3 a) del artículo X exige una administración uniforme de las leyes, no unos resultados uniformes, y si los hechos en dos casos difieren, el trato uniforme puede exigir efectivamente que los resultados sean diferentes.[4676]

7.1967 En respuesta a las alegaciones de los Estados Unidos, el Japón sostiene que aquéllos no han comprendido, en el caso de los dos productos respecto de los cuales el Presidente optó por el grupo que había formulado una determinación positiva (productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable), que los miembros de la Comisión no estaban de acuerdo sobre la definición del producto. Por consiguiente, la Comisión no estaba dividida, de hecho, en partes iguales. Además, aun en caso de que el Grupo Especial decidiera que la USITC estaba dividida, de hecho, en partes iguales, el Presidente no habría en todo caso presentado una explicación de su decisión. Por consiguiente, la violación del párrafo 3 a) del artículo X es atribuible a la forma en que el Presidente trató los votos particulares positivos de los miembros individuales de la Comisión basados en opiniones diferentes sobre el alcance correcto de las definiciones del producto similar. A falta de una base común para los votos afirmativos, los Estados Unidos no podían sostener que el Presidente administró la ley de manera uniforme, imparcial y razonable.[4677]

ii) Productos fundidos con estaño

7.1968 El Brasil y el Japón explican que el Presidente decidió imponer medidas de salvaguardia a los productos fundidos con estaño basándose en que consideró que el empate en la votación de la USITC sobre la existencia de daño era una determinación positiva. El Brasil, el Japón y Corea alegan que, sin embargo, la decisión de la Comisión sobre los productos fundidos con estaño no debió ser tratada como si los votos estuvieran divididos en partes iguales, y que no sirve de apoyo a las medidas.[4678] El Brasil y el Japón alegan que, en efecto, el Presidente se mostró de acuerdo con los tres votos particulares positivos sobre los productos fundidos con estaño. Sin embargo, al hacerlo se mostró también de acuerdo con los cuatro miembros de la Comisión que habían constatado que los productos fundidos con estaño eran un producto similar diferenciado. Por tanto, de hecho impuso una medida a productos respecto de los cuales sólo un miembro de la Comisión, entre los cuatro con los que estaba de acuerdo en la definición del producto similar (tratando a los productos fundidos con estaño y al alambre de acero inoxidable como productos diferentes), había formulado una determinación

[4676] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 134 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4677] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 48 y 76.

[4678] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 248; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 149; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 170.

positiva.[4679] Igualmente, Corea alega que el Presidente de los Estados Unidos consideró que la situación que se planteaba con respecto a los productos fundidos con estaño era la de una votación "empatada" -tres votos positivos y tres negativos- aunque la mayoría de los miembros de la Comisión que habían examinado el producto similar aprobado por el Presidente -productos fundidos con estaño- hubieran llegado a una determinación negativa de existencia de daño.[4680]

7.1969 Además, Corea alega que como, tanto la USITC como el Presidente habían determinado que el producto similar pertinente eran los productos fundidos con estaño, el Presidente tenía que basarse en las decisiones sobre la relación de causalidad y existencia de daño grave referentes a la rama de producción de acero fundido con estaño. El Presidente no impuso (y no podía hacerlo) medidas de salvaguardia sobre esta base. Al contrario, basó su decisión en la combinación de un solo voto positivo de la Sra. Miller sobre la existencia de daño con los votos de otros dos miembros de la Comisión que basaron la decisión positiva que formularon en la existencia de un producto similar diferente, no aceptada. Corea alega que, de hecho, esto representaba contar dos veces los votos de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, en el sentido de que sus votos positivos fueron contabilizados tanto para la determinación de existencia de daño con respecto a los productos de la categoría CPLPAC como para la determinación de existencia de daño referente a los productos fundidos con estaño.[4681]

7.1970 El Brasil y el Japón alegan que los Acuerdos de la OMC, y en particular el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, obligan al Presidente a administrar la legislación de salvaguardias de manera uniforme, imparcial y razonable. Según el Brasil y el Japón, los derechos de los demás Miembros de la OMC a una equidad fundamental y a las debidas garantías procesales, según lo previsto en el párrafo 3 a) del artículo X, quedaron quebrantados cuando el Presidente consideró que los votos particulares sobre los productos fundidos con estaño dentro de la USITC estaban "divididos en dos partes iguales", basándose para ellos en una integración inadecuada de votos positivos referidos a definiciones diferentes del producto similar.[4682] Igualmente, Corea alega que la legislación estadounidense no era administrada de "manera uniforme, imparcial y razonable" y que los Estados Unidos habían incumplido las obligaciones dimanantes del párrafo 3 a) del artículo X.[4683]

7.1971 En respuesta, los Estados Unidos alegan que la USITC y el Presidente hicieron uso de una forma permisible de la autoridad que les confieren las leyes estadounidenses en su forma de tratar las votaciones empatadas. Aunque dos de los miembros de la Comisión hubieran basado sus análisis en definiciones del producto similar diferentes de las adoptadas por los cuatro miembros restantes de la Comisión, los seis formularon una determinación que incluía a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable. Según los Estados Unidos, la legislación estadounidense permite a la USITC contabilizar cada una de estas determinaciones individuales para decidir si la determinación de la USITC fue positiva, negativa o daba lugar a un empate. La legislación permitía también al

[4679] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 249; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 149 y 152.

[4680] Informe presentado al Congreso de los Estados Unidos sobre los productos fundidos con estaño (marzo de 2002) (Prueba documental CC-89).

[4681] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 170; véase también la Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 155-157.

[4682] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 251; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 150.

[4683] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 170.

Presidente aceptar la determinación de la USITC según se le presentaba. En caso de una votación empatada, el Presidente estaba autorizado también a considerar que la determinación de la Comisión era positiva, o negativa. Que sus decisiones con respecto a las cuatro votaciones empatadas fueran distintas era un hecho que no comprometía la uniformidad, imparcialidad o razonabilidad de sus actos ya que las determinaciones individuales de los miembros de la Comisión se basaron en los hechos específicos que concurrían en cada rama de producción nacional.[4684]

iii) Alambre de acero inoxidable

7.1972 El Japón alega que el Presidente decidió imponer unas medidas de salvaguardia diferenciadas a los productos de alambre de acero inoxidable basándose para ello en el trato que dio a estos productos al haber sido objeto de un empate en la votación de la USITC para la determinación de la existencia de daño. El Japón sostiene que, al contrario, las decisiones de la Comisión sobre estos productos no debieron haber sido tratadas como si hubieran sido objeto de una votación empatada, y que no sirven de fundamento para las medidas. El Japón alega que, en el caso de los productos de alambre de acero inoxidable, dos miembros de la Comisión consideraron que estos productos formaban parte de un producto combinado constituido por el alambre y el cable de acero inoxidable, y formularon una determinación positiva sobre estos productos. Los otros cuatro miembros de la Comisión los consideraron productos similares diferenciados. Estos cuatro votaron negativamente con respecto al cable de acero inoxidable, lo que dio lugar a una determinación negativa mayoritaria con respecto a este producto. Uno de los cuatro, sin embargo, formuló una determinación positiva con respecto al alambre de acero inoxidable. Los otros tres votaron negativamente con respecto al alambre de acero inoxidable. Por consiguiente, en total, los votos estaban empatados tres a tres en el caso del alambre de acero inoxidable, pero si se consideraba que el alambre de acero inoxidable era un producto similar diferenciado, los votos negativos eran tres a uno.[4685]

7.1973 El Japón alega que los Acuerdos de la OMC, en particular el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, obligan al Presidente a administrar la legislación de salvaguardias de manera uniforme, imparcial y razonable. Según el Japón, los derechos de los demás Miembros de la OMC a una equidad fundamental y a las debidas garantías procesales, según lo previsto en el párrafo 3 a) del artículo X, quedaron quebrantados cuando el Presidente consideró que los votos de la USITC sobre los productos de acero inoxidable estaban "divididos en partes iguales" basándose para ello en una integración inadecuada de votos positivos referentes a definiciones del producto similar distintas.[4686]

7.1974 En respuesta, los Estados Unidos alegan que la USITC y el Presidente hicieron uso de una forma permisible de la autoridad que les confieren las leyes estadounidenses en su forma de tratar las votaciones empatadas. Aunque dos de los miembros de la Comisión hubieran basado sus análisis en definiciones del producto similar diferentes de las adoptadas por los cuatro miembros restantes de la Comisión, los seis formularon una determinación que incluía a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable. Según los Estados Unidos, la legislación estadounidense permite a la USITC contabilizar cada una de estas determinaciones individuales para decidir si la determinación de la USITC fue positiva, negativa o daba lugar a un empate. La legislación permitía también al Presidente aceptar la determinación de la USITC según se le presentaba. En caso de una votación empatada, el Presidente estaba autorizado también a considerar que la determinación de la Comisión

[4684] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1306.

[4685] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 149.

[4686] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 150.

era positiva, o negativa. Que sus decisiones con respecto a las cuatro votaciones empatadas fueran distintas era un hecho que no comprometía la uniformidad, imparcialidad o razonabilidad de sus actos ya que las determinaciones individuales de los miembros de la Comisión se basaron en los hechos específicos que concurrían en cada rama de producción nacional.[4687]

c) Exclusión de las importaciones procedentes del TLCAN

7.1975 Corea observa que la USITC constató que, en virtud del artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN, de los Estados Unidos, las importaciones de otros tubos soldados (entre otros productos) procedentes del Canadá representaban "una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de forma importante a la amenaza de daño grave causado por las importaciones".[4688] Según Corea, la USITC constató además que, en virtud del artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN, de los Estados Unidos, las importaciones de CPLPAC (entre otros productos) procedentes de México constituían una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de forma importante al daño grave.[4689, 4690, 4691]

7.1976 Corea afirma que, con independencia de la constatación de la USITC, el Presidente de los Estados Unidos determinó que las importaciones procedentes del Canadá y México no constituían una parte sustancial de las importaciones totales ni contribuían de forma importante al daño grave en lo que respecta a los productos sometidos a medidas de salvaguardia.[4692] Corea alega que el Presidente de los Estados Unidos, cuando invirtió la determinación de la USITC no facilitó ninguna explicación de la manifiesta discrepancia entre la determinación de la USITC y la suya. En efecto, el Presidente otorgó una exención general a todos los productos sometidos a medidas de salvaguardia sin tener en cuenta la determinación de la USITC. Los Estados Unidos excluyeron a las importaciones procedentes del Canadá y México sobre la base de esta determinación del Presidente.[4693]

7.1977 Corea alega que, aunque la USITC y el Presidente debían administrar los artículos 311(a) y 312(b) de la Ley de Aplicación del TLCAN, de los Estados Unidos[4694], aplicando los mismos criterios jurídicos para evaluar la misma situación de hecho, las dos autoridades habían llegado a decisiones totalmente distintas con respecto a los productos planos de acero y otros tubos soldados. Si la aplicación por estas dos autoridades de los mismos criterios jurídicos al mismo conjunto de hechos

[4687] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1306.

[4688] Informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6). La Comisión se dividió en dos partes iguales con respecto a si estas importaciones contribuían de forma importante a la amenaza de daño grave.

[4689] Informe de la USITC, volumen I, páginas 66-67 (Prueba documental CC-6).

[4690] Informe de la USITC, volumen I, página 66 (Prueba documental CC-6).

[4691] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 175.

[4692] Proclamación 7529, 67 Fed. Reg. 10553, 10555-56 (2002), párrafo 8 y cláusula (2) (Prueba documental CC-13).

[4693] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 176.

[4694] Codificada en 19 U.S.C. §§ 3371-3372, capítulo 8, artículo 801 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Gobierno del Canadá y el Gobierno de México (Prueba documental CC-47).

hubiera sido uniforme, imparcial y razonable, hubieran llegado a la misma conclusión. En opinión de Corea, puesto que las decisiones de las dos autoridades eran contradictorias, los Estados Unidos incumplían las disposiciones del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4695]

7.1978 En respuesta, los Estados Unidos sostienen que las constataciones de la USITC no están sometidas a las disposiciones del párrafo 3 del artículo X ya que, en virtud del artículo 311, no tienen ningún efecto jurídico y no modifican los derechos legales de ninguna de las partes, ni imponen o eliminan una carga a las importaciones, ni exigen que ningún organismo o funcionario público adopte medidas. Por consiguiente, en opinión de los Estados Unidos no existe ninguna ley, reglamento, decisión judicial o disposición administrativa de aplicación general. Los Estados Unidos sostienen que, igualmente, su falta de efectividad significa que las constataciones de la USITC con respecto al Canadá y México no forman parte de la "administración" de las medidas. Puesto que las constataciones de la USITC sobre "participación sustancial" y "contribuyen de forma importante" no tienen ningún efecto jurídico, las posibles diferencias entre ellas y la determinación del Presidente no constituyen una falta de uniformidad, imparcialidad o razonabilidad en la "administración" de una medida que tenga trascendencia jurídica.[4696]

7.1979 Los Estados Unidos alegan que, en cualquier caso, el Presidente no aplicó, como pretende Corea, "los mismos criterios jurídicos al mismo conjunto de hechos". Los Estados Unidos sostienen que el Presidente, a diferencia de la USITC, basó su determinación en el informe inicial y en las respuestas complementarias, de las que no se disponía cuando la USITC formuló sus constataciones. Además, aunque la USITC esté sometida a un criterio legal casi idéntico al aplicable al Presidente, ninguna disposición obliga a la USITC y al Presidente a llegar a resultados idénticos al aplicar ese criterio legal. Unas mentes razonables pueden diferir al aplicar la ley al mismo conjunto de hechos. Así pues, aunque se supusiera que unos escalones distintos del Gobierno llegaron a resultados diferentes, esa diferencia no tiene nada que ver con el artículo X.[4697]

7.1980 En contrarréplica, Corea observa que considera notables los siguientes hechos[4698]: en relación con los productos de la categoría CPLPAC, Corea observa que México era una de las cinco fuentes más importantes de CPLPAC; el volumen de las importaciones procedentes de México aumentó un 26,9 por ciento durante el período 1996-2000; el ritmo de aumento de las importaciones procedentes de México fue superior al del aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN; y el valor unitario medio de las importaciones procedentes de México de CPLPAC fue continuamente inferior al valor unitario medio de las demás importaciones.[4699] En relación con los tubos, Corea observa que el Canadá fue el proveedor individual más importante durante los tres últimos años del período examinado; el volumen de las importaciones procedentes del Canadá entre 1998-2000 fue un 141 por ciento superior al volumen procedente del segundo proveedor más importante; entre 1998 y 2000, el Canadá fue el origen del 35 por ciento, por lo menos, de las importaciones; y las importaciones procedentes del Canadá aumentaron su cuota de mercado desde el 10,8 por ciento de 1999 al 14,2 por ciento de 2000.[4700] Corea afirma que las pruebas relativas a la importancia de las importaciones

[4695] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 177.

[4696] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1319.

[4697] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1320.

[4698] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 235.

[4699] Informe de la USITC, volumen I, páginas 66-67 (Prueba documental CC-6).

[4700] Informe de la USITC, volumen I, páginas 166-167 (Prueba documental CC-6).

procedentes del TLCAN de CPLPAC y tubos permite poner en duda si, de hecho, la decisión del Presidente de excluir a las importaciones procedentes de estas fuentes fue razonable y no arbitraria, teniendo en cuenta además que los propios Estados Unidos admiten que la decisión se basó en el informe de la USITC.[4701, 4702]

d) Explicación/publicación

7.1981 El Brasil y el Japón observan que el Presidente no ofreció ninguna explicación del motivo por el que trató las supuestas "votaciones empatadas" como determinaciones positivas, en lo que respecta a los productos fundidos con estaño y los productos de acero inoxidable, mientras que las trataba como determinaciones negativas en el caso de otros dos productos, a saber, acero para herramientas y bridas/accesorios de acero inoxidable.[4703] El Brasil y el Japón alegan que, a falta de explicación de sus decisiones de tratar unas votaciones empatadas como positivas y otras como negativas, las decisiones del Presidente a este respecto eran incompatibles entre sí. Por consiguiente, incumplían las disposiciones del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de que cada Miembro administre sus leyes de manera uniforme, imparcial y razonable.[4704, 4705]

7.1982 Según el Japón, las decisiones en cuestión no son uniformes por la razón evidente de que son incoherentes: dos votaciones empatadas son tratadas como determinaciones positivas; dos son tratadas como determinaciones negativas. Esta administración de la legislación estadounidense no es uniforme. A falta de la necesaria explicación de la decisión del Presidente, sólo se puede suponer que las decisiones tampoco son imparciales. Por último, las decisiones tienen un carácter no razonable porque, como antes se examinó, no cuentan con el apoyo de los informes y análisis necesarios. Adoptar una decisión sin explicar su fundamento no es una administración razonable de la legislación estadounidense. Por consiguiente, las decisiones son incompatibles con las disposiciones del párrafo 3 a) del artículo X.[4706]

7.1983 Los Estados Unidos alegan que no existe fundamento en el texto (ni siquiera en el "espíritu") del artículo X que sirva de apoyo a la conclusión del Japón de que la administración "imparcial" y "razonable" de las medidas enumeradas en el párrafo 1 del artículo X exige la publicación de los "motivos fundamentados" de la decisión a que se llegó. El artículo X sólo exige expresamente la publicación en el párrafo 1, que se limita a reglamentos, resoluciones, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general. Incluso esta obligación explícita sólo exige la publicación de las medidas "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento" de ellas. En otras palabras, para que la medida explique de qué sirve, no es preciso que el Miembro

[4701] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1320.

[4702] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 236.

[4703] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 249; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 152 y 166.

[4704] *Argentina - Pieles y cueros*, párrafos 11.78-11.101.

[4705] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 253; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 173. El Japón alega que existe una violación del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 así como una violación del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 por la falta de explicación - *Ibid*., párrafo 166. Véanse también los párrafos 7.1996-7.2018.

[4706] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 174.

explique por qué la ha adoptado. Al contrario, el párrafo 3 del artículo X no contiene ninguna referencia a la publicación, lo que sugiere que los términos que realmente se utilizan en él -"aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable"- no exigen que haya una publicación. Además, el Miembro puede satisfacer el requisito de publicación del párrafo 1 del artículo X indicando para qué sirve la medida, sin describir por qué la adoptó. Así pues, aunque pudiera extraerse del párrafo 3 del artículo X una obligación de publicación, ésta sólo parecería implicar la descripción de la medida adoptada por el Miembro, y no una explicación de cómo cumple la medida las normas internas o las de la OMC.[4707]

7.1984 Corea afirma que el Presidente ignoró las constataciones de la USITC con respecto a México y el Canadá y formuló una conclusión en el sentido de que las importaciones procedentes del Canadá y México no representaban una parte sustancial de las importaciones totales ni contribuían de forma importante al daño grave.[4708] Sin embargo, los Estados Unidos no ofrecieron ninguna explicación de cómo habían llegado a esta conclusión directamente contradictoria sobre esta importante y pertinente cuestión de hecho y de derecho. Así pues, la determinación constituye una violación del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias así como del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.[4709]

7.1985 Los Estados Unidos alegan que el párrafo 3 del artículo X no obliga a ningún Miembro a "explicar" los motivos por los que se ha administrado una ley, reglamento, decisión judicial o disposición administrativa de una manera determinada. Así pues, la ausencia de una explicación de este tipo de la decisión del Presidente sobre la aplicación de los criterios de participación sustancial y contribución importante no basta para establecer la existencia de una incompatibilidad con el párrafo 3 del artículo X.[4710]

e) Alcance de las obligaciones impuestas por el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994

7.1986 El Japón alega que, a diferencia de la mayoría de las demás disposiciones del GATT de 1994, que se ocupan del contenido de las leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones de los gobiernos, el artículo X del GATT de 1994 se centra en la administración de esas leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones.[4711] Según el Japón, el artículo X articula los principios básicos de lo que normalmente se conoce como debidas garantías procesales o equidad fundamental.[4712, 4713] El Japón alega además que los términos "uniforme", "imparcial", y "razonable" constituyen la esencia de las obligaciones

[4707] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1294.

[4708] Proclamación 7529, 67 Fed. Reg. 10553, 10555 (2002), párrafo 8 (Prueba documental CC-13).

[4709] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 180.

[4710] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1321.

[4711] El Órgano de Apelación fundamentó esta distinción en el asunto *CE - Banano III*, párrafo 200 ("el artículo X se aplica a la *administración* de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas". (Las cursivas figuran en el original.)).

[4712] Los términos "proceso con todas las garantías" o "debidas garantías procesales" se han utilizado repetidas veces en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. *Véase, por ejemplo*, informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (EE.UU.)*, párrafo 94; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - EVE*, párrafo 6.3.

[4713] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 126.

dimanantes del párrafo 3 a) del artículo X.[4714] Estos términos han de ser interpretados "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".[4715] El Japón sostiene que, en lo que respecta a la administración de las leyes según las disposiciones del párrafo 3 a) del artículo X, el término "imparcial" garantiza que las autoridades no favorecen a unas partes particulares frente a otras[4716]; "razonable" se centra en la naturaleza de la propia administración y garantiza que las autoridades no administrarán una ley de forma inadecuada, por ejemplo, aplicando una sanción de manera desproporcionada[4717]; y "uniforme" garantiza que las autoridades no administrarán las leyes de forma diferente en circunstancias similares.[4718] Colectivamente, estas obligaciones garantizan un procedimiento con todas las

[4714] El *New Shorter Oxford Dictionary* define estos importantes términos del siguiente modo:

"impartial" - Not partial; not favouring one party or side more than another; unprejudiced, unbiased; fair ("imparcial" - que no es parcial; que no favorece a una parte o lado más que a otro; sin prejuicios; sin ningún sesgo; equitativo) - página 1318;

"reasonable" - 1. Endowed with the faculty of reason, rational. 2. In accordance with reason; not irrational or absurd. 3. Proportionate. 4. Having sound judgment; ready to listen to reason, sensible. Also, not asking for too much. 5. Within the limits of reason; not greatly less or more than might be thought likely or appropriate; moderate ("razonable" - 1. Dotado de la facultad de razonar, racional. 2. Conforme a razón; no irracional ni absurdo. 3. Proporcionado. 4. Que tiene un sano juicio; que está dispuesto a atenerse a razones, sensible. También, que no pide demasiado. 5. Dentro de los límites de la razón; que no es ni mucho menos ni mucho más de lo que podría considerarse probable o adecuado; moderado) - página 2496;

"uniform" - 1. Of one unchanging form, character, or kind; that is or stays the same in different places or circumstances, or at different times, … 4. Of the same form, character, or kind as another or others; conforming to one standard, rule, or pattern; alike, similar ("uniforme" - 1. Que no experimenta cambios en su forma, carácter o tipo; que es o se mantiene igual en diferentes lugares o circunstancias, o en momentos diferentes, … 4. De la misma forma, carácter o tipo que otro u otros; conforme con una norma, criterio o pauta; idéntico, semejante) - página 3488.

[4715] Convención de Viena, párrafo 1 del artículo 31. El artículo 26 establece también el concepto de *pacta sunt servanda* al establecer que "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", y dicho artículo figura en la Parte III de dicha Convención de Viena titulado, "Observancia, aplicación e interpretación de los tratados". *Ibid*. La Convención de Viena es aplicable a la interpretación de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, incluido el GATT de 1994. *Véase* el párrafo 2 del artículo 3 del ESD; *véase también* el Acuerdo Antidumping, artículo 17, párrafo 6 i) (que obliga a las autoridades de los Miembros a evaluar los hechos de una forma "imparcial y objetiva") y párrafo 6 ii) (que obliga a los grupos especiales que interpreten el Acuerdo a utilizar "las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público", *es decir*, la Convención de Viena). Más recientemente, el Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Contratación pública* reconoció el desarrollo implícito del principio *pacta sunt servanda*, enunciado en el artículo 26 de la Convención de Viena, en el contexto del GATT de 1947 y los Acuerdos de la OMC, en el párrafo 7.93.

[4716] *Argentina - Pieles y cueros*, párrafos 11.95 y 11.100 (en los que se observa que la "imparcialidad" prohíbe que una autoridad otorgue una ventaja desleal a una parte).

[4717] *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.86 (donde se sostiene que el significado de "razonabilidad" remite a la forma en que se administra realmente la ley o reglamento). Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero inoxidable*, párrafo 6.51 ("el requisito de la aplicación uniforme de las leyes y los reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que significa uniformidad de trato con respecto a las personas situadas en situación similar").

[4718] *Ibid*.

garantías.[4719] Basándose en la interpretación del párrafo 3 del artículo X dada por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones*[4720], el Japón alega que dicho Órgano de Apelación considera que los criterios que establece el párrafo 3 del artículo X representan, en un sentido, la noción de buena fe, y en otro sentido, las debidas garantías de procedimiento fundamentales.[4721]

7.1987 El Japón alega además que los derechos a las debidas garantías procesales que establece el párrafo 3 a) del artículo X se pueden considerar una materialización específica del principio fundamental del derecho internacional del *abus de droit*. El Japón sostiene que este principio prohíbe a los Estados hacer un uso abusivo de sus derechos.[4722] Según el Japón, este principio fue reconocido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, en el que observó que la buena fe es un "principio general del derecho y un principio general del derecho internacional [que] regula el ejercicio de los derechos por los Estados"[4723] y que el *abus de droit* es una aplicación de este principio general.[4724, 4725] El Japón afirma que el Órgano de Apelación adoptó, de este modo, el concepto de buena fe como instrumento de interpretación de las disposiciones de la OMC y para garantizar así el respeto de los derechos de los Miembros de la OMC a las debidas garantías procesales. En concreto, la buena fe impide la interpretación irrazonable, abusiva o discriminatoria de los derechos y obligaciones reconocidos en el marco de la OMC. Estos principios resultan todavía más fundamentales cuando una ley particular atribuye a una autoridad nacional un margen de capacidad discrecional.[4726] El ejercicio de buena fe del margen de capacidad discrecional ha de incluir la consideración de los intereses de las partes. De tal modo, el concepto de buena fe impone a los Miembros el deber de aplicar las disposiciones de manera razonable y equitativa.[4727]

[4719] Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 127-131.

[4720] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 182.

[4721] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 128.

[4722] Sir Robert Jennings, *Oppenheim's International Law*, volumen I, página 407 (9ª ed. 1992) (existe abuso del derecho cuando un Estado se apropia de un derecho de manera arbitraria).

[4723] *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 158; *véase también Estados Unidos - EVE*, párrafo 166; *Estados Unidos - Gasolina*, página 21. Este principio está consagrado en el artículo 26 ("*pacta sunt servanda*") de la Convención de Viena, que obliga a los Estados ligados por tratados a cumplirlos de buena fe.

[4724] Según la conclusión del Órgano de Apelación, "[e]l ejercicio abusivo por parte de un Miembro del derecho que le corresponde en virtud de un tratado da lugar a una violación de los derechos que corresponden a los otros Miembros en virtud de ese tratado y, asimismo, constituye una violación de la obligación que le corresponde a ese Miembro en virtud del tratado". *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 158.

[4725] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 129.

[4726] En el mismo y destacado estudio académico que citó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones* se explica que "siempre que la ley deje un asunto al juicio de la persona que ejerce el derecho, esta capacidad discrecional ha de ser utilizada de buena fe y la ley intervendrá en todos los casos en que se abuse de ella … No obstante, siempre que el titular de un derecho disfrute de un cierto margen de capacidad discrecional, ha de hacer uso de él de buena fe, lo que significa que habrá de hacerlo de forma razonable, honesta, en conformidad con el espíritu de la ley y teniendo debidamente en cuenta los intereses de los demás". *B. Cheng, General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals* (Stevens and Sons, Ltd., 1953), capítulo 4, página 133 (Prueba documental CC-48).

[4727] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 130.

7.1988 En respuesta, los Estados Unidos alegan que el Japón omite en su análisis un aspecto fundamental del razonamiento en el asunto *Estados Unidos - Camarones*. Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación citó el párrafo 3 del artículo X no en respuesta a una alegación de incompatibilidad con ese artículo sino en el contexto de la interpretación del apartado g) del artículo XX. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación aparentemente distinguió entre "determinadas normas mínimas" que "establece" efectivamente el párrafo 3 del artículo X y las demás debidas garantías procesales que idealmente corresponden "al espíritu, si no a la letra" de ese artículo. Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación no tuvo que aclarar esta distinción ya que no había sido objeto de apelación la compatibilidad con el artículo X.[4728] Los Estados Unidos sostienen además, en armonía con las repetidas advertencias del Órgano de Apelación contra la lectura en el Acuerdo de términos que no figuran en él, que un grupo especial no puede añadir nuevos términos o modificar el sentido de los ya existentes. Por consiguiente, los Estados Unidos consideran que la opinión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones* fue reconocer que el artículo X sólo establece "determinadas normas mínimas de transparencia y equidad procesal", a saber, las establecidas expresamente a través de sus términos. Los Estados Unidos sostienen que, en su opinión, la referencia del Órgano de Apelación al "espíritu" del artículo X -un "espíritu" que no se encuentra en la "letra" (es decir, el texto)- justificaba la incorporación al artículo X de unos presuntos conceptos sobre las debidas garantías procesales que no estaban reflejados expresamente en él.[4729]

7.1989 Los Estados Unidos sostienen además que el artículo X no sugiere en ningún momento que incorpore los principios de derecho internacional de *abus de droit* o de "buena fe". Según los Estados Unidos, a título general, el ESD establece expresamente cuándo incorpora las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional, es decir, sólo en el párrafo 2 del artículo 3 y sólo con respecto a las normas de interpretación. El *abus de droit* no está incluido en esa categoría. Además, el Órgano de Apelación ha observado en el asunto *Estados Unidos - Camarones* que este concepto "requiere que siempre que la afirmación de un derecho interfiera con la esfera abarcada por una obligación dimanante de un tratado, ese derecho debe ser ejercido de buena fe, es decir, en forma razonable". Sin embargo, el artículo X afecta a todas las medidas descritas en su primer párrafo, incluidas las medidas de liberalización del comercio. Los Estados Unidos opinan que, por eso, no cabe entender que incorpore un principio jurídico pensado exclusivamente para las medidas que perjudican a los demás signatarios de un Acuerdo.[4730]

7.1990 El Japón alega que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a la autoridad competente a determinar si el aumento de las importaciones causó, o no, daño grave a la rama de producción nacional antes de adoptar una medida de salvaguardia. De conformidad con la legislación estadounidense, la USITC es responsable de la determinación sobre la existencia de daño. Así pues, la determinación de la USITC está incluida en el ámbito del párrafo 3 del artículo X pues la administración de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas, dentro del sistema de salvaguardias de los Estados Unidos, consiste básicamente en la determinación que formula la USITC basándose en su investigación y en la posterior decisión del Presidente sobre la aplicación de la medida.[4731]

[4728] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1292.

[4729] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1293.

[4730] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1295.

[4731] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 131.

7.1991 Los Estados Unidos alegan que el párrafo 3 del artículo X no es aplicable al contenido sustantivo de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general. Más en concreto, los Estados Unidos sostienen que ninguna de las alegaciones presentadas con respecto al párrafo 3 a) del artículo X tiene nada que ver con dicho artículo ya que se refieren a constataciones o determinaciones sustantivas y no a la administración de leyes, reglamentos, decisiones judiciales o disposiciones administrativas de aplicación general.[4732] Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no debe ni siquiera examinar las alegaciones sobre cuestiones de hecho de los reclamantes, según las cuales determinadas decisiones del Presidente y la USITC no serían uniformes, imparciales y razonables. Además sostienen, en caso de que el Grupo Especial decida examinar la cuestión, que los hechos demuestran que los reclamantes no han satisfecho la carga de probar cada una de estas alegaciones, estableciendo una incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X.[4733]

7.1992 Según los Estados Unidos, el argumento de que algunas de las decisiones adoptadas por la USITC o el Presidente de conformidad con los artículos 201 ó 312 no son "uniformes", "imparciales" o "razonables" y de que, por consiguiente, son incompatibles con el párrafo 3 a) del artículo X se basa en el error de considerar que el párrafo 3 a) del artículo X exige que las "decisiones" sean uniformes e ignora que el texto del párrafo 3 a) del artículo X se aplica a la administración ("aplicará") de las leyes relacionadas con el comercio internacional. Según los Estados Unidos, los grupos especiales y el Órgano de Apelación han dejado claro que el párrafo 3 del artículo X se aplica exclusivamente a la administración -entendiendo por ello los procedimientos de aplicación- de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que describe el párrafo 1 del artículo X.[4734] Los Estados Unidos se remiten a las observaciones del Órgano de Apelación en los asuntos *CE - Productos avícolas* y del Grupo Especial *Argentina - Pieles y cueros* para alegar que las obligaciones que establece el artículo X tienen un carácter limitado. En su opinión, y tomando como base estas decisiones, el párrafo 1 del artículo X sólo abarca determinadas "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general", principalmente las relacionadas con el comercio internacional. Las únicas obligaciones con respecto a estas medidas son que el Miembro de que se trate las publique rápidamente y, en algunos casos, que no entren en vigor antes de su publicación oficial. El párrafo 3 a) del artículo X no se aplica a las medidas descritas en el párrafo 1 del mismo artículo en sí mismas, sino a su administración, que ha de ser "uniforme, imparcial y razonable".

7.1993 Basándose en la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, los Estados Unidos alegan además que el párrafo 3 del artículo X no exige que las decisiones sustantivas sean uniformes. En efecto, la administración uniforme, imparcial y razonable de las leyes muchas veces dará lugar a resultados diferentes debido a las diferencias en los hechos u otras circunstancias.[4735] Según los Estados Unidos, los acuerdos abarcados especifican en otras disposiciones cuáles son los requisitos sustantivos que han de cumplir las leyes y servir de base para una alegación de que los actos de un Miembro tienen algún aspecto sustantivo incompatible con las obligaciones de la OMC. En la medida en que los reclamantes aleguen que un resultado concreto es incompatible con una disposición de un acuerdo abarcado, les corresponde la carga de la prueba de

[4732] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1296.

[4733] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1297.

[4734] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1287.

[4735] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1290.

esa infracción, y en ese caso no se tratará de una alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X.[4736]

7.1994 En contrarréplica, el Japón alega que, en la medida en que el Grupo Especial que examinó el asunto *Argentina - Pieles y cueros* dio a entender que las medidas pueden ser o bien administrativas (de procedimiento) o bien sustantivas, considera que se trata de un error y que carece de fundamento en los precedentes del Órgano de Apelación. Es evidente que una medida sustantiva puede ser administrada de manera que no sea uniforme, imparcial y razonable. Según el Japón, el propósito del párrafo 3 a) del artículo X del GATT es hacer frente y responder precisamente al tipo de proteccionismo que se ejerce a través del procedimiento.[4737, 4738] El Japón sostiene además que la pretensión de los Estados Unidos de que los principios consuetudinarios del derecho internacional de buena fe y de *abus de droit* no son predicables del párrafo 3 a) del artículo X del GATT[4739] está expresamente refutada por la declaración del grupo especial que examinó el asunto *Corea - Contratación pública* en el sentido de que los principios consuetudinarios del derecho internacional se aplican a las disposiciones de la OMC salvo que hayan sido expresamente excluidos en el texto de uno de los Acuerdos de la OMC.[4740] El Japón alega que, además, el Órgano de Apelación ha declarado en sus decisiones anteriores, por un lado, que la exigencia de las debidas garantías procesales está implícita en el ESD[4741], y por otro, que el principio de buena fe inspira sin duda al Acuerdo sobre la OMC en general.[4742, 4743] El Japón concluye que, a la vista de lo precedente, es indiscutible que el párrafo 3 a) del artículo X del GATT incorpora los principios del derecho internacional de debidas garantías procesales y de buena fe. Así pues, para analizar cómo administraron los Estados Unidos su legislación de salvaguardia en la presente diferencia, el Grupo Especial debe examinar de cerca la conducta de los Estados Unidos, con el ojo puesto en considerar si

[4736] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1287.

[4737] Los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* ilustran también el carácter equivocado de la argumentación de los Estados Unidos. El Grupo Especial y el Órgano de Apelación opinaron que las obligaciones administrativas (de procedimiento) que establecen los párrafos 1 y 2 del artículo X del GATT se extienden a la aplicación de una medida de salvaguardia a productos textiles (es decir, una medida sustantiva). Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ropa interior*, páginas 22-23 e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafos 7.64-7.66. Aunque el párrafo 3 a) del artículo X establece una obligación administrativa (de procedimiento) distinta de las que establecen los párrafos 1 y 2 del artículo X, como ellos establece una obligación administrativa (de procedimiento) que afecta a las medidas sustantivas de aplicación general.

[4738] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 65-67.

[4739] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1295.

[4740] Informe del Grupo Especial, *Corea - Contratación pública*, párrafo 7.97 (esta decisión no fue apelada).

[4741] Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (EE.UU.)*, párrafo 94.

[4742] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 101; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE*, párrafo 166.

[4743] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 68.

los Estados Unidos administraron su legislación de forma que respetaban sus obligaciones con respecto a las debidas garantías procesales y la buena fe.[4744]

7.1995 El Japón alega que los Estados Unidos han de administrar su legislación de salvaguardia de manera uniforme, imparcial y razonable. En todos los casos han de aplicarse los mismos criterios. Si se aplican a hechos distintos, el resultado puede diferir. Sin embargo, si los resultados son distintos cuando los hechos son iguales o muy similares, eso significa que no se han cumplido los requisitos que establece el párrafo 3 a) del artículo X.[4745] Igualmente, Corea alega que, si bien el párrafo 3 a) del artículo X no exige la uniformidad de resultados en todos los casos, no obstante, la administración ha de ser coherente para que los resultados lo sean también.[4746]

3. Párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Trato dado a los votos positivos

7.1996 El Brasil, Noruega y el Japón alegan que, aun suponiendo que fuera legítima la decisión del Presidente de utilizar como fundamento tres votos particulares positivos basados en definiciones diferentes del producto similar en el caso de los productos fundidos con estaño y del alambre de acero inoxidable, dicha decisión sería incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque el Presidente no identificó qué determinaciones "enunci[an] las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Por consiguiente, tampoco publicó, como exige el párrafo 2 c) del artículo 4, "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados".[4747] El Japón alega que siempre que el Presidente formule una decisión que contradiga o ignore a la mayoría de la USITC, lo que sucede en el caso de los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, tendrá que ofrecer una explicación de su decisión. El Japón sostiene que, en el presente caso, el Presidente no ofreció ninguna explicación de los motivos por los que se mostró de acuerdo con los miembros de la Comisión que votaron positivamente con respecto a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, y al mismo tiempo se mostró de acuerdo con quienes votaron negativamente en el caso del acero para herramientas y las bridas y accesorios de acero inoxidable.[4748]

7.1997 Remitiéndose a las partes pertinentes del informe de la USITC, los Estados Unidos alegan que las determinaciones de los tres miembros de la Comisión que formularon determinaciones positivas sobre los productos fundidos con estaño[4749] y alambre de acero inoxidable[4750] se apoyan en unas

[4744] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 69.

[4745] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 134 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4746] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 134 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4747] Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 252; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 166 y 167. Para más información sobre la argumentación conexa del Japón con respecto a la violación del párrafo 3 a) del artículo X por los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1981-7.1983, y *supra*, la nota 4709.

[4748] Declaración oral pronunciada por el Japón en la primera reunión sustantiva, párrafo 12.

[4749] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 982-989.

constataciones y conclusiones, y en un análisis detallado que cumplen plenamente las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más en concreto, los Estados Unidos alegan que las autoridades competentes (es decir, la USITC) formularon una determinación positiva con respecto a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable de conformidad con la legislación estadounidense y cumplieron plenamente las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 al publicar "un informe en el que se enuncian las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En el informe se abordaban todos los factores necesarios para formular una determinación positiva de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4. Dado que las opiniones de los miembros de la Comisión y los datos que constaban en el informe de la USITC habían dado lugar a constataciones y conclusiones fundamentadas que apoyaban las determinaciones positivas, el párrafo 1 del artículo 3 no exige nuevas explicaciones del Presidente. En opinión de los Estados Unidos, se respeta así el papel que atribuye al Presidente el procedimiento previsto en la legislación estadounidense, es decir, no el de formular una determinación distinta sino el de decidir cuál de las determinaciones ya formuladas por los miembros de la Comisión se utilizará como base para formular la determinación de la USITC en cuanto tal.[4751]

7.1998 Además, los Estados Unidos sostienen que el Presidente no formuló una decisión que "se alejó de" la decisión de la USITC. Al contrario, simplemente identificó qué votos particulares constituían la determinación de la USITC. Dicho de otro modo, al decidir que la determinación positiva era la determinación de la USITC, el Presidente decidió cuál de las dos determinaciones, la negativa y la positiva, ambas potencialmente compatible con la legislación estadounidense, era la determinación colectiva de la USITC. El Presidente no elige arbitrariamente los miembros de la Comisión que apoyan la determinación, ni adopta una serie de opiniones o una serie de conclusiones propias. Los Estados Unidos sostienen que ello es totalmente compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, siempre que las opiniones escritas de los miembros de la Comisión contengan explicaciones (aunque sean explicaciones alternativas) que demuestren la suficiencia jurídica de la determinación elegida por el Presidente.[4752]

7.1999 El Japón y Noruega afirman que en el presente caso se plantea la cuestión de quién es la "autoridad competente", en los Estados Unidos, en las investigaciones en materia de salvaguardias. Aunque la USITC lleve a cabo la investigación del daño, el Presidente formula la decisión final sobre si se imponen, y cómo, medidas de salvaguardia. Esta distinción algunas veces no importará, si el Presidente está de acuerdo con la USITC e impone la medida correctiva que ésta recomendó imponer. Sin embargo, cada vez que el Presidente formula una decisión que se aleja de la mayoría de la USITC o carece de esa mayoría -lo que sucede en el caso de los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable y su elección de la medida correctiva que aplicó a todos los productos- ha de presentar una explicación de la misma. El Japón sostiene que la construcción de la legislación estadounidense, de forma que el Presidente y no la autoridad competente, es decir, la USITC, es quien formula la decisión definitiva en los casos de salvaguardia no exime al Gobierno de los Estados Unidos de la obligación de respetar las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4. Si el Presidente opta por una forma de actuación que no se apoya en la mayoría de la USITC, ha de publicar su propio informe o, al menos, presentar un análisis razonado o identificar a

---

[4750] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 990-997.

[4751] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1017.

[4752] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 93 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

quién pertenecen los informes y análisis que adopta. En caso contrario, como en el presente, la medida carece de fundamento e infringe las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4.[4753] Más en concreto, el Japón alega que, en virtud del Acuerdo sobre la OMC, si el Presidente no está de acuerdo con el análisis de la USITC adopta entonces, de hecho, el papel de la autoridad competente a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque su decisión se convierte en la determinación de los Estados Unidos sobre la existencia de daño. En tales circunstancias, por consiguiente, el Presidente ha de respetar las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 y todas las demás obligaciones que corresponden a las autoridades competentes.[4754]

7.2000 El Japón sostiene que el eje de su argumentación sobre este punto es que cada Miembro ha de respetar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias con independencia de cuál sea su proceso interno de adopción de decisiones. Según el Japón, si el Presidente no está de acuerdo con el análisis de la USITC, asume en tal caso, de hecho, el papel de la autoridad competente según los términos del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque su decisión se convierte en la determinación de los Estados Unidos sobre la existencia de daño.[4755] Además, el párrafo 1 del artículo 2 establece que "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado", lo que deja claro que sólo puede adoptarse una medida después de haberse llevado a cabo una investigación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 y de conformidad con el resultado de esa investigación. El Japón sostiene que no basta con que el Presidente apunte con su dedo a la USITC y diga "ellos son la autoridad competente, no yo". Este planteamiento, sostiene el Japón, sería el adoptado en todos los casos en los que la medida del Presidente no pudiera apoyarse en la explicación de la USITC.[4756]

7.2001 Igualmente, Corea alega que no tiene trascendencia cómo organiza un Miembro su proceso interno de adopción de decisiones. Sin embargo, tiene que haber una determinación que cumpla todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el cumplimiento se ha de juzgar en función del informe publicado por las autoridades. Si la decisión contiene incoherencias internas que no resuelve el informe, o contiene constataciones incompatibles jurídicamente, no habrá el fundamento jurídico necesario para adoptar una medida de salvaguardia. Corea sostiene que, por este motivo, si hay unas recomendaciones jurídicas en conflicto y unas constataciones que de hecho están divididas en dos partes iguales, el Presidente sencillamente no puede elegir al azar las constataciones que servirán de apoyo a la determinación de existencia de daño grave, relación de causalidad, etc. Si la mayoría de la Comisión ni siquiera está de acuerdo en que existe daño grave, relación de causalidad o aumento de las importaciones, cabe dudar de la existencia de las condiciones previas necesarias para adoptar medidas correctivas de salvaguardia. El hecho de que el Presidente no solicitara aclaraciones a las autoridades y ni siquiera explicara la decisión de constatar, a pesar de todo, la existencia de daño grave, relación de causalidad, etc., hace que el proceso de adopción de decisiones no sea conforme

[4753] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 168; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 342.

[4754] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 27.

[4755] Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 59-61.

[4756] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

con el Acuerdo sobre Salvaguardias. No se han cumplido los requisitos previos necesarios para la adopción de medidas de salvaguardia.[4757]

7.2002 China alega que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes están obligadas a publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Estas constataciones representan el fundamento legítimo de la imposición de una medida de salvaguardia. Así pues, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que se expliquen adecuadamente y sean transparentes los motivos por los que se aplica una medida. Según China, si la autoridad que aplica la medida (en el presente caso, el Presidente) decide ignorar las constataciones de la autoridad investigadora imponiendo una medida correctiva superior, tiene que ofrecer una explicación adecuada. Esta explicación es necesaria para dar un fundamento legítimo a su decisión y para garantizar la transparencia. China sostiene que la falta de explicación permitiría a la autoridad modificar arbitrariamente el resultado de la investigación e imponer medidas correctivas de mayor alcance que el necesario.[4758]

7.2003 Noruega sostiene que el Miembro de la OMC son los Estados Unidos, no la USITC ni el Presidente. Los Estados Unidos tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4. Cualquier decisión que se adopte ha de estar fundamentada, según exige el Acuerdo sobre Salvaguardias, y ese fundamento ha de ser publicado de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4. La legislación interna de los Estados Unidos que hace referencia a la "bifurcación" de la facultad de adoptar decisiones o a la confidencialidad de las recomendaciones de los miembros de la Comisión son irrelevantes y no pueden eliminar las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos como Miembro de la OMC.[4759]

7.2004 En respuesta, los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación dejó claro en el asunto *Estados Unidos - Tubos* que el proceso interno de adopción de decisiones de un Miembro pertenece totalmente al ámbito discrecional de éste y constituye un ejercicio de su soberanía. Los Estados Unidos alegan, tomando como base esa decisión, que el Acuerdo deja que los Miembros establezcan su proceso de adopción de decisiones, incluida la identificación de qué constituye una decisión de conformidad con su legislación interna, siempre que la determinación, "como quiera que se haya decidido a nivel nacional", cumpla los requisitos del Acuerdo.[4760] Los Estados Unidos alegan que su legislación de aplicación nacional establece que la USITC lleve a cabo las investigaciones y formule determinaciones sobre la existencia de daño y que el Presidente formule la decisión sobre las medidas correctivas y algunos asuntos más. También establece que cuando la USITC esté dividida en dos partes iguales en su determinación sobre la existencia de daño, el Presidente podrá considerar que

[4757] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4758] Respuesta escrita de China a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4759] Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[4760] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 980.

la determinación de la USITC es, o bien la determinación de los miembros de la Comisión que votaron en sentido positivo o bien la de quienes votaron en sentido negativo.[4761]

7.2005 Los Estados Unidos alegan también que el Presidente no es una "autoridad competente" a los efectos de los artículos 3 y 4. El Presidente no participa en el proceso de investigación ni participa en las votaciones. Se limita simplemente a decidir cuál de las explicaciones de quienes participaron de hecho en la investigación tiene mayor peso.[4762] Los Estados Unidos alegan además que aunque el Presidente fuera una "autoridad competente", el Acuerdo sobre Salvaguardias no exigiría la publicación de un informe, ni siquiera de una opinión escrita, por cada miembro de la autoridad competente. Así pues, aunque pudiera considerarse que el Presidente que resuelve sobre una votación empatada de la USITC es la autoridad competente a que hacen referencia los artículos 3 y 4, no tendría ninguna obligación de explicar sus opiniones por separado.[4763]

7.2006 Las Comunidades Europeas y Corea están de acuerdo en que nada importa si la determinación es el resultado de una decisión adoptada por un responsable individual, o por un ciento de ellos, según la legislación interna del Miembro de la OMC en cuestión. Por el contrario, las Comunidades Europeas y Corea sostienen que, de conformidad con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, lo que importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4764] Las Comunidades Europeas sostienen que uno de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias es la presentación de una explicación razonada y adecuada en el informe. Si el hecho de que el sistema esté bifurcado o tenga cualquier otro carácter hace más difícil el cumplimiento de esta obligación, se trata de un problema que ha de resolver el Miembro que impone las medidas de salvaguardia y no se puede utilizar como excusa para rebajar los criterios establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4765]

7.2007 Los Estados Unidos alegan que nunca han afirmado que la "bifurcación" del proceso permite al Presidente eludir la responsabilidad que le corresponde en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El propio Acuerdo sobre Salvaguardias divide el proceso en dos etapas: a) la investigación (artículo 3) y la determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave (artículo 4); y b) la aplicación de la medida de salvaguardia (artículo 5). Los Estados Unidos sostienen, en lo que respecta a la investigación, que el párrafo 1 del artículo 3 establece que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado". Con respecto a la determinación de existencia de daño grave, el párrafo 2 c) del artículo 4 establece que "[l]as autoridades competentes publicarán con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Al ser la autoridad competente, la USITC ha de cumplir estas prescripciones. Sin embargo, los Estados Unidos sostienen que no existe

[4761] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 981.

[4762] Declaración oral pronunciada por los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 136.

[4763] Declaración oral pronunciada por los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 137.

[4764] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4765] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

ninguna disposición análoga aplicable a la segunda etapa, es decir, a la aplicación de la medida de salvaguardia, salvo en el caso de ciertos tipos de restricciones cuantitativas que no se han utilizado en el caso del acero. Así pues, el Presidente, que administra esta segunda etapa, no está sometido a ninguna obligación de ofrecer una explicación. Los Estados Unidos alegan además que la bifurcación de los procedimientos entre la USITC y el Presidente no viene al caso. De hecho, aunque la USITC administrara las dos etapas del proceso, el Acuerdo sobre Salvaguardias seguiría sin exigir, en el momento de la imposición de la medida de salvaguardia, una explicación de cómo la medida limita su alcance únicamente a lo necesario para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste.[4766]

7.2008 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han tenido en cuenta, ni siquiera reconocido, la reciente constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en la que éste confirmó que el proceso de adopción de decisiones pertenece al ámbito de la capacidad discrecional de los Miembros y no constató la existencia de incompatibilidad entre las disposiciones del Acuerdo y la manera en que la USITC contabiliza los votos, al menos en el caso de las determinaciones sobre la existencia de daño o amenaza del mismo entonces en cuestión.[4767] Según los Estados Unidos, en aquel caso el Órgano de Apelación dijo que si un Miembro adopta una medida de salvaguardia que cumple los requisitos del Acuerdo, la manera particular en que las autoridades competentes hayan llegado a la decisión no importa.[4768]

7.2009 Los Estados Unidos alegan que esa decisión es instructiva en lo que respecta al alambre de acero inoxidable ya que indica que el hecho de que la Sra. Bragg constatara que el aumento de las importaciones constituía una amenaza de daño grave, mientras que el Sr. Devaney determinaba que esas importaciones causaban daño grave, de ningún modo restaba suficiencia a sus constataciones a los efectos del párrafo 1 del artículo 2.[4769] Según los Estados Unidos, la conclusión del Órgano de Apelación es también instructiva con respecto a los votos particulares positivos de los miembros de la Comisión cuyo respectivo punto de partida para la evaluación de la existencia de daño grave fue una definición diferente de los productos similares pertinentes, como en el caso de los productos fundidos con estaño.[4770] Los Estados Unidos sostienen que como cada una de las determinaciones de los miembros de la Comisión cumplía los requisitos de los artículos 2 y 4, cada una de ellas constituía un fundamento válido, de conformidad tanto con la legislación estadounidense como con el Acuerdo, para determinar si el aumento de las importaciones era una causa de daño grave a una rama de producción nacional. Por consiguiente, la USITC estaba legitimada para combinar todos los votos particulares positivos y todos los votos particulares negativos para determinar la decisión colectiva del organismo. En el caso de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable, este proceso había dado lugar a la división de la Comisión en dos grupos iguales, con tres votos particulares cada uno.[4771]

[4766] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4767] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1002.

[4768] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1005.

[4769] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1005.

[4770] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1006.

[4771] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1008.

7.2010 Los Estados Unidos sostienen que, como en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, una pluralidad de miembros de la Comisión había llegado a la misma conclusión, es decir, que los productores nacionales de acero fundido con estaño y los productores nacionales de alambre de acero inoxidable, por sí mismos o como parte de un grupo más amplio de productores, sufrieron un daño grave o una amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones. Lo mismo que en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, llegaron al mismo resultado, aunque basándose en constataciones diferentes sobre cierto asunto concreto. Cada grupo de tres determinó, basándose en los hechos del caso, que se había establecido el derecho de aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de productos fundidos con estaño y alambre de acero inoxidable.[4772] Los Estados Unidos afirman que la esencia de lo que se había alegado era que la USITC debía realizar dos votaciones -una sobre la definición de la rama de producción y la otra sobre si la rama de producción definida por la mayoría sufría un daño grave o una amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones-. Los Estados Unidos sostienen que no es así como vota o contabiliza los votos la USITC, y que este es un tema sobre el que no dice nada el Acuerdo. Además, la metodología de contabilización de los votos que parecían defender podía tener la consecuencia inesperada de modificar, en otros casos, la decisión de la USITC, convirtiendo una decisión negativa en otra positiva.[4773]

7.2011 El Japón está también de acuerdo con el Órgano de Apelación en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no dice nada sobre la forma que ha de adoptar el proceso de adopción de decisiones de cada Miembro. Sin embargo, el Japón sostiene que el presente caso contiene hechos nuevos y diferentes. Primero, sólo hubo una decisión que aparentemente sirvió de apoyo a cada una de las decisiones del Presidente sobre los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, la de la Sra. Miller, respecto a la primera, y la del Sr. Koplan, respecto a la segunda, ya que estos dos miembros de la Comisión fueron los únicos que estuvieron de acuerdo con el Presidente tanto en la definición del producto similar como en la determinación positiva de existencia de daño. El Japón se pregunta si puede haber un análisis razonado y adecuado cuando la decisión de uno solo de los seis miembros de la Comisión sirvió de fundamento para la imposición de una medida por el Presidente. El Japón afirma, en segundo lugar, que aunque se considerara esto suficiente, seguiría siendo necesario, si la Comisión está dividida, que el Presidente indique qué explicación ha adoptado como la propia. En caso contrario, su decisión no se apoyará en el informe exigido por el párrafo 1 del artículo 3. A este respecto, es instructivo que los Estados Unidos no parezcan saber ellos mismos en qué decisión se basó el Presidente, ya que en su primera comunicación defendieron las opiniones de todos los miembros de la Comisión que votaron positivamente con respecto a estos productos.[4774]

7.2012 Además, el Japón alega que el intento de los Estados Unidos de establecer una analogía entre estos hechos y el caso *Estados Unidos - Tubos* no es válido. En aquel caso la cuestión era si se podía considerar que una constatación de existencia de daño real formulada por algunos miembros de la Comisión y una constatación de amenaza de daño formulada por otros eran compatibles entre sí. El Órgano de Apelación decidió que podían serlo. Era posible que en el marco del Acuerdo el "daño grave" real y la "amenaza" fueran conceptos distintos, pero si la autoridad competente determinaba adecuadamente que un aumento de las importaciones del mismo producto concreto está causando cualquiera de estos dos efectos distintos a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, ambas determinaciones servirían de apoyo a la aplicación de

[4772] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1009.

[4773] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1010.

[4774] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 128 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

una medida a ese producto. El Japón alega que en el presente caso la cuestión, totalmente distinta, es si una decisión positiva basada en una definición determinada del producto similar se puede considerar compatible con una decisión positiva basada en otra definición del producto similar, cuando estas decisiones distintas suman sólo tres votos particulares positivos de seis. El Japón sostiene que no, porque las definiciones del producto similar alteran todos los análisis posteriores, es decir, el análisis del aumento de las importaciones, el análisis del daño grave y el análisis de la relación de causalidad. Así pues, la agregación de los resultados de estos análisis basados en definiciones diferentes del producto similar influirá en el resultado final acerca de si debe aplicarse a un producto determinado una medida de salvaguardia.[4775]

7.2013 En contrarréplica, los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación concluyó en el asunto *Estados Unidos - Tubos* que las constataciones de existencia de "daño grave" y "amenaza de daño grave" son "dos conceptos distintos a los que se debe dar significados propios al interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias".[4776] En particular, estos conceptos "se refieren a diferentes momentos"[4777] -"[l]a existencia de daño grave actual a menudo va precedida en el tiempo de un daño que amenaza de manera clara e inminente convertirse en daño grave".[4778] En consecuencia, el Órgano de Apelación no expresó ningún desacuerdo con la constatación del grupo especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Tubos* de que los conceptos son "mutuamente excluyentes".[4779] No obstante, el Órgano de Apelación afirmó que no consideraba importante que la decisión se basara en una constatación de existencia de "daño grave" o de "amenaza" de daño grave porque en ambos casos la constatación servía de apoyo al derecho de aplicar medidas de salvaguardia.[4780, 4781] Los Estados Unidos sostienen que el asunto *Estados Unidos - Tubos* establece claramente que los responsables individuales de las decisiones dentro de cada una de las autoridades competentes no tienen que estar de acuerdo acerca de si se trata de un "daño grave" o de una "amenaza", aunque se trate de conceptos distintos con un significado distinto, porque ambas constataciones sirven de apoyo a la aplicación de medidas de salvaguardia. Como colectivo, los responsables de las decisiones sólo necesitan estar de acuerdo en que hay *o bien* daño grave *o bien* amenaza del mismo. Por analogía, cuando los responsables de las decisiones están de acuerdo en que el aumento de las importaciones causó un daño grave, pero difieren en la explicación de esa conclusión, la cuestión que ha de resolver el Grupo Especial no es si las conclusiones individuales son iguales, sino si cada una de las conclusiones sirve de apoyo a la aplicación de la medida de salvaguardia. En la medida en que las conclusiones de cada uno de los responsables de las decisiones que apoyaron la adopción de una determinación positiva son

[4775] Declaración oral pronunciada por el Japón en la segunda reunión sustantiva, párrafo 23.

[4776] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 167.

[4777] *Ibid*., párrafo 166.

[4778] *Ibid*., párrafo 168.

[4779] *Ibid*., párrafos 162 y 164 ("Ello no quiere decir que pensemos que 'daño grave' y 'amenaza de daño grave' sean lo mismo, ni que las autoridades competentes puedan formular una constatación de que ambos existen al mismo tiempo").

[4780] *Ibid*., párrafo 171.

[4781] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 234.

compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, como en el caso del acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable, la determinación colectiva de las autoridades competentes es válida.[4782]

7.2014 El Japón observa que la Comisión estaba dividida en dos partes iguales en el presente caso en su determinación sobre la existencia de daño con respecto a cuatro productos: acero fundido con estaño, alambre de acero inoxidable, acero para herramientas y bridas/accesorios de acero inoxidable. En los dos primeros casos -acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable- el Presidente se mostró de acuerdo con los votos positivos. En los casos tercero y cuarto -acero para herramientas y bridas/accesorios de acero inoxidable- el Presidente se mostró de acuerdo con los votos negativos.[4783] El Japón y Noruega alegan que el Presidente no ofreció ninguna explicación en absoluto en su Proclamación ni en ninguna otra parte sobre los motivos por los que se mostró de acuerdo con una u otra de las partes en estas votaciones empatadas.[4784] El Japón postula que quizá pueda inferirse en algunos casos que el Presidente se mostró de acuerdo con una de las partes o con la otra debido a la existencia de sólo dos informes -uno firmado por tres miembros de la Comisión, el otro firmado por los otros tres-. En tales casos, se podría decir que implícitamente adoptó el informe de la parte con la que se mostró de acuerdo. El Japón sostiene que, sin embargo, en el presente caso había más de dos informes. El Japón y Noruega observan que, en efecto, en el caso de los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable había cuatro informes diferentes, tres de los cuales apoyaban la adopción de decisiones positivas[4785], y los informes se referían a diferentes combinaciones de categorías de productos similares.[4786, 4787] El Japón alega que, por consiguiente, es imposible saber con qué miembro de la Comisión o con qué análisis de los miembros de la Comisión se mostró el Presidente de acuerdo. El Presidente no identificó cuál de los múltiples informes publicados por la Comisión adoptó. Así pues, es imposible conocer el fundamento de su decisión. Al referirse al párrafo 1 del artículo 3, el Presidente no identificó qué informe "enunci[a] las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado [las autoridades competentes] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Por consiguiente, tampoco publicó, como exige el párrafo 2 c) del artículo 4, "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados".[4788]

[4782] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 235.

[4783] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 169.

[4784] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 170; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 344.

[4785] Informe de la USITC, página 269 (opinión particular de Bragg), página 307 (opinión particular de Miller), página 311 (opinión particular de Devaney), página 256 (opinión particular de Koplan) (Prueba documental CC-6). En conjunto, el razonamiento de las determinaciones positivas marginales 3-3 sobre los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable estaba recogido en cuatro informes diferentes.

[4786] *Ibid*., página 36 (donde se identifica a los productos fundidos con estaño como producto diferente de la categoría de productos planos), y página 190 (donde se identifican 10 ramas de producción nacional que producen artículos de acero inoxidable, dentro de los cuales se distinguió al alambre de acero inoxidable como una rama de producción diferenciada).

[4787] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 171; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 344.

[4788] Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 172; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 344-345.

7.2015 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial acerca de si es posible satisfacer los requisitos de explicación razonada y adecuada, que establecen los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con un informe constituido por determinaciones individuales de múltiples responsables de las decisiones que son divergentes, las Comunidades Europeas afirman que no excluirían tal posibilidad siempre que se pueda determinar con certidumbre cuál es la determinación que prevalece y cuál es la explicación razonada y adecuada.[4789] Sin embargo, el Japón alega que cuando las determinaciones individuales se basan en productos similares diferentes, como en el presente procedimiento con respecto a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable, la respuesta es no. La pregunta última, como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, es si las decisiones son incompatibles entre sí. Cuando se trata de decisiones sobre el daño grave frente a decisiones sobre la amenaza del mismo, como en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, no son incompatibles entre sí. Cuando se trata de determinaciones positivas frente a determinaciones negativas o de diferencias de opinión sobre una cuestión fundamental de límites, como la cuestión del producto similar, entonces estas contradicciones importan y, por consiguiente, exigen una consideración adicional y explicaciones razonadas y adecuadas.[4790] Igualmente, Corea alega que la respuesta a esta cuestión depende de si las opiniones divergentes son conformes jurídicamente. De ser así, como sostuvo el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* con respecto a la existencia de daño grave y la amenaza de daño grave, las decisiones serán suficientes jurídicamente. Sin embargo, en la medida en que las opiniones a que se haya llegado no sean conformes jurídicamente, como ocurre en el caso de la constatación de existencia de daño grave y de no existencia de daño grave o de determinaciones sobre productos similares distintos, no pueden ser armonizadas ni cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4791]

7.2016 En respuesta a la misma pregunta, los Estados Unidos alegan que es posible cumplir las prescripciones de los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que exigen explicaciones razonadas y adecuadas, con un informe compuesto por determinaciones individuales de múltiples responsables de las decisiones que sean divergentes. Primero, como indicó la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que intervengan en una investigación y en la determinación de existencia de daño múltiples responsables de las decisiones. Segundo, el hecho de que ciertos responsables de las decisiones hayan publicado opiniones particulares divergentes no es pertinente. A los efectos de determinar el cumplimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial sólo necesita examinar las opiniones de los miembros de la Comisión que apoyaron la determinación de las autoridades competentes. Los Estados Unidos sostienen que las opiniones divergentes que no forman parte de estas determinaciones no tienen trascendencia para determinar la consistencia de las medidas estadounidenses con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Tercero, el hecho de que una sola determinación pueda estar constituida por las opiniones de múltiples decisiones concurrentes no significa en sí mismo que la determinación en su totalidad no esté razonada y que no ofrezca una explicación adecuada. Dada la complejidad del presente caso las opiniones pueden diferir razonablemente acerca de la manera en que los hechos y las prescripciones jurídicas pertinentes deben

[4789] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 130 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4790] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 130 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4791] Respuesta escrita de Corea a la pregunta 130 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

ser interpretados y aplicados. En la medida en que cada una de las opiniones incluidas en la determinación, tomada aisladamente, sea compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluidos los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4, la determinación en su totalidad será compatible con el Acuerdo. Por último, la mera existencia de opiniones divergentes o concurrentes no debe influir en la cuestión de si la determinación colectiva de una autoridad competente ha sido razonada o explicada adecuadamente. Los Estados Unidos sostienen que en los sistemas judiciales internos e internacionales es común que los jueces presenten opiniones particulares divergentes o concurrentes, pero este hecho en sí mismo no pone en duda el razonamiento de la decisión oficial del tribunal. Incluso los grupos especiales de la OMC han ofrecido opiniones divergentes, pero este hecho en sí mismo no significa que los informes adoptados, que reflejan las conclusiones de la mayoría del grupo especial, no enuncien adecuadamente "las constataciones de hecho, la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes y las razones en que se basen sus conclusiones y recomendaciones", según establece el párrafo 7 del artículo 12 del Entendimiento sobre la Solución de Diferencias.[4792]

7.2017 Los Estados Unidos alegan además que los párrafos 1 del artículo 3 y 2 c) del artículo 4 no obligan al Presidente a publicar un informe en el que explique el fundamento de su decisión de tratar ciertas votaciones empatadas como determinaciones positivas. Los Estados Unidos observan que el artículo 330 de la *Ley Arancelaria* permite al Presidente, cuando se encuentra con una votación dividida, considerar que el voto es una determinación positiva o una determinación negativa de la USITC en general. No lleva a cabo su propia investigación ni formula su propia determinación. Al contrario, elige si la determinación negativa, o bien la determinación positiva, y las opiniones que le sirven de apoyo -siendo cada una de las partes completa y potencialmente válida según la legislación estadounidense- será la determinación de la USITC. En el presente caso, la Proclamación 7529 establece que consideró "las determinaciones de los miembros de la Comisión con respecto a los productos fundidos con estaño y el alambre de acero inoxidable", y no hace referencia a ningún otro factor.[4793] Los Estados Unidos sostienen que permitir que el Presidente designe cuál es la determinación de la USITC en caso de votación dividida forma parte del procedimiento interno estadounidense para decidir cuál es la determinación de las autoridades competentes. El Acuerdo sobre Salvaguardias no establece ninguna obligación sobre este procedimiento.[4794]

7.2018 Con respecto a los argumentos de que el Presidente actuó de forma inadmisible cuando "consideró" o "trató" estas votaciones como votaciones divididas, los Estados Unidos sostienen que correspondía a la USITC decidir que las votaciones estaban divididas en partes iguales. La Proclamación 7529 indica que el Presidente se remitió a esta caracterización de la USITC, y no formuló una decisión independiente acerca de si la votación estaba dividida en dos partes iguales.[4795]

[4792] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 130 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4793] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1012.

[4794] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1013.

[4795] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1014.

b) Trato dado a las importaciones procedentes del TLCAN

7.2019 Corea alega además que el Presidente, al formular su determinación, declaró que las importaciones procedentes del Canadá y México, en lo que respecta a todos los productos sometidos a las medidas de salvaguardia, "no constituyen una parte sustancial de las importaciones totales o no contribuyen de forma importante al daño grave o a la amenaza de daño grave constatada por la USITC".[4796] De hecho, sin embargo, ni la determinación de la USITC ni el informe complementario servían de apoyo en ninguna de sus partes para esta conclusión. Se trataba sencillamente de una conclusión sin fundamento que se aplicaba a todos los productos sometidos a una medida de salvaguardia.[4797]

7.2020 Corea afirma que el Presidente ignoró las constataciones de la USITC con respecto a México y el Canadá y formuló una conclusión en la que se decía que las importaciones procedentes del Canadá y México no representaban una parte sustancial de las importaciones totales ni contribuían de forma importante al daño grave.[4798] Sin embargo, los Estados Unidos no ofrecieron ninguna explicación de la manera en que habían llegado a esta conclusión directamente contradictoria sobre esta importante y pertinente cuestión de hecho y de derecho. Así pues, la determinación constituía una violación del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4799]

7.2021 En respuesta, los Estados Unidos alegan que Corea no reconoce que las constataciones referentes al TLCAN, a diferencia de las constataciones formuladas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, no son cuestiones "pertinentes" según los términos del párrafo 1 del artículo 3 ni forman parte "del caso objeto de investigación" según los términos del párrafo 2 c) del artículo 4.[4800]

[4796] Proclamación 7529, 67 Fed. Reg. 10553, 10555-56 (2002), párrafo 8 y cláusula 2 (Prueba documental CC-13).

[4797] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 178-179.

[4798] Proclamación 7529, 67 Fed. Reg. 10553, 10555 (2002), párrafo 8 (Prueba documental CC-13).

[4799] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 180.

[4800] Declaración oral pronunciada por los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 138.

VIII. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

A. CANADÁ

8.1 La única cuestión a la que el Canadá hace referencia es a si la exclusión de las importaciones originarias del Canadá del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia impugnadas es compatible con la normativa de la OMC. El Canadá apoya plenamente la comunicación de los Estados Unidos sobre el paralelismo y sobre el artículo XXIV del GATT de 1994.[4801]

8.2 Con respecto al paralelismo, el Canadá afirma que: i) no hay obligación alguna de utilizar una estructura o formato específicos o de realizar un análisis específico por lo que respecta al informe de la autoridad competente; ii) el Informe de la USITC, considerado en su totalidad, contiene un análisis de las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN; y iii) no hay obligación alguna de realizar un análisis separado del daño causado por las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN como "otra" causa de daño.[4802]

8.3 Por lo que respecta al artículo XXIV del GATT de 1994, el Canadá afirma que esa disposición establece una excepción a la obligación de trato de la nación más favorecida que permite a las partes en un acuerdo de libre comercio eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, incluidas las medidas de salvaguardia. El TLCAN satisface las prescripciones del artículo XXIV, y el párrafo 5 de esa disposición permite, en principio, excluir de la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de zonas de libre comercio. Dado que en el párrafo 8 b) del artículo XXIV no se menciona el artículo XIX, las medidas de salvaguardia deberán por lo general eliminarse en una zona de libre comercio.[4803]

8.4 El Canadá sostiene que la última frase de la nota 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias confirma la aplicabilidad del artículo XXIV del GATT de 1994 frente a alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión del Presidente de excluir las importaciones procedentes del Canadá (y de México) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 802 del TLCAN no está sujeta a la jurisdicción de un grupo especial de la OMC. La exclusión no es una "cuestión pertinente de hecho o de derecho" con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4804]

8.5 El Canadá añade que el Presidente, al formular su determinación con arreglo a la Ley de Aplicación del TLCAN, no estaba obligado a aceptar las propuestas de la USITC ni a explicar sus motivos para no hacerlo.[4805]

B. CUBA

8.6 Cuba afirma que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos son totalmente incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y han causado distorsiones en el

[4801] Comunicación de tercero del Canadá, párrafo 6.

[4802] Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 13 y 14.

[4803] Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 15-21, 24.

[4804] Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 23-25, 27.

[4805] Comunicación de tercero del Canadá, párrafo 10.

mercado del acero. Como consecuencia de ello, Cuba tiene que pagar sus importaciones de acero a precios más altos, porque varios países productores de acero han reducido su producción. Debido al aumento de los aranceles en países que solían comprar barras de acero cubanas, estas exportaciones han cesado.[4806]

8.7 Cuba estima que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 porque el Informe de la USITC no contenía ninguna demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos también actuaron de manera incompatible con la obligación establecida en el párrafo 1 del articulo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de publicar las constataciones y conclusiones concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.[4807]

8.8 En relación con el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, Cuba alega que la explicación dada por la USITC no es ni razonada ni adecuada. El Informe de la USITC no contiene datos suficientes para realizar una evaluación correcta de la situación de la rama de producción nacional.[4808] Según Cuba, el Informe de la USITC no demuestra que la Comisión se ha asegurado de que el daño o la amenaza de daño no se atribuya a factores distintos del aumento de las importaciones. Aunque los Estados Unidos reconocieron que otros factores han contribuido a los daños sufridos por la rama de producción nacional, la USITC no hace referencia a esos factores en su informe.[4809]

8.9 Según Cuba, la USITC no ha determinado correctamente cuál es la rama de producción nacional que fabrica productos que son similares a los productos cuyas importaciones han aumentado o directamente competidores con ellos. Una definición incorrecta de la rama de producción conlleva una determinación incorrecta del daño grave y la aplicación indebida de una medida de salvaguardia. En primer lugar, los productos cuyas importaciones están aumentando deben identificarse claramente, en lugar de tomar como punto de partida las cuatro categorías de productos identificadas en la solicitud del Presidente. La formación subsiguiente de grupos de productos individuales distintos por parte de la USITC puede enmascarar el hecho de que las importaciones de un producto concreto no han aumentado. En lugar de apoyarse en las características del producto en sí, la USITC dio por sentado que podía considerarse que todos los productos fabricados mediante el mismo proceso de producción eran similares.[4810]

8.10 Cuba sostiene también que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos revelan una falta de paralelismo. La USITC evaluó las importaciones procedentes de países partes en el TLCAN en su investigación. A pesar de constatar que en varios casos esas importaciones contribuyeron de manera importante al daño grave causado a la rama de producción nacional, la USITC concluyó que la exclusión de las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN no afectaba a la determinación del daño y la relación de causalidad.[4811]

[4806] Comunicación de tercero de Cuba, páginas 4-5.

[4807] Comunicación de tercero de Cuba, páginas 5-7.

[4808] Comunicación de tercero de Cuba, página 8.

[4809] Comunicación de tercero de Cuba, páginas 8-9.

[4810] Comunicación de tercero de Cuba, páginas 9-10.

[4811] Comunicación de tercero de Cuba, página 11.

8.11 Por último, Cuba sostiene que los Estados Unidos han incumplido la obligación contraída en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no demostrar que la medida de salvaguardia sólo se impuso en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.[4812]

C. TAIPEI CHINO

8.12 Con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias, el Taipei Chino aduce que las circunstancias descritas en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tienen que demostrarse en el mismo informe, junto con el cumplimiento de las tres condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De lo contrario, la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX se convertiría en una condición adicional, y la necesaria conexión lógica con las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no podría establecerse. Por los mismos motivos, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias también tiene que hacerse producto por producto. Al no hacer tal cosa, la USITC cortó la conexión lógica necesaria entre la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según el Taipei Chino, esta necesaria conexión lógica también impide a los Miembros simplemente apoyarse en cualquier factor macroeconómico que afecte a todos los productos que son parte de la economía global. En cualquier caso, el Segundo Informe Complementario no puede modificar el hecho de que la USITC consideró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias cuando trataba de cumplir las tres condiciones. La crisis de Rusia no podía considerarse como una evolución imprevista de las circunstancias, dado que el aumento de las importaciones procedentes de Rusia fue significativamente mayor en los años que precedieron a la conclusión de la Ronda Uruguay que en los siguientes. Contrariamente a lo alegado por los Estados Unidos, una mera relación secuencial no puede considerarse como una conexión lógica. Según el Taipei Chino, debe haber al menos una demostración de que "la evolución imprevista de las circunstancias" ha causado el aumento de las importaciones de cada producto o grupo de productos "en condiciones tales" y hasta tal punto que causan daño grave o amenaza de daño grave. Por último, tiene que demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias. La USITC no demostró, producto por producto, cuál era la conexión lógica entre esas concesiones y las tres condiciones especificadas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4813]

8.13 El Taipei Chino aduce también que la USITC no identificó a los productores de los productos similares con objeto de definir la rama de producción nacional, y no publicó sus constataciones al respecto, por lo que actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos. El Miembro que aplique una medida de salvaguardia tiene que especificar en el informe de sus autoridades competentes la constatación y conclusión razonada de que la producción global de los productores que sufren daños graves supera el porcentaje que represente esa proporción importante de la producción nacional total. Dado que "una proporción importante" de la rama de producción

[4812] Comunicación de tercero de Cuba, página 12.

[4813] Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 4-18.

nacional es algo incluido en el ámbito de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en el párrafo 1 del artículo 3, no hay razón aparente para excluir de las constataciones y conclusiones publicadas la información concerniente al nivel proporcional de producción que constituye una "proporción importante". El número de empresas a las que se enviaron cuestionarios y el número, mucho más bajo, de empresas que respondieron a los cuestionarios, no proporciona a otros Miembros una base razonable para hacerse una idea adecuada de si los productores que respondieron representan una "mayoría" o una proporción importante de la producción nacional. El Taipei Chino aduce que las declaraciones hechas en el Informe de la USITC son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque sólo especifican ámbitos porcentuales, y no porcentajes exactos, lo cual, según el Taipei Chino, hace que el Informe de la USITC no sea digno de confianza. Los porcentajes de varios productos también superan el 100 por ciento. Por último, el Informe de la USITC se basa en "expediciones nacionales" y no en la "producción total", que es el concepto establecido en el párrafo 1 c) del artículo 4, que difiere del de "expediciones totales".[4814]

8.14 El Taipei Chino afirma también que la prueba de la "causa sustancial" aplicada por los Estados Unidos, y por ello sus constataciones, no están en conformidad con el Acuerdo. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias aclara que hay dos prescripciones básicas: en primer lugar, establecer el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y en segundo lugar, cuando hay otros factores que causan daños, no atribuir esos daños al aumento de las importaciones. Como ha explicado el Órgano de Apelación, es mediante una distinción de los efectos perjudiciales causados, respectivamente, por el aumento de las importaciones y por otros factores, como "las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave". La aplicación del criterio de la causa sustancial por la propia USITC no está en consonancia con el enfoque requerido que se especifica en el párrafo 2 b) del artículo 4. En un caso en el que hubiera 10 causas de daño grave igualmente importantes, una de las cuales fuera el aumento de las importaciones, los Estados Unidos encontrarían una relación de causalidad. Sin embargo, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad competente no encontraría un vínculo entre el aumento y el daño, porque un 10 por ciento no debería en modo alguno considerarse lo bastante importante para aplicar una medida de salvaguardia. En el presente caso no puede observarse que la USITC haya separado y distinguido los factores distintos del aumento de las importaciones. Tampoco se discierne el método que garantiza la no atribución de esos otros factores al aumento de las importaciones. La USITC sólo realizó una comparación relativa de esos otros factores con el aumento de las importaciones, e hizo caso omiso del hecho de que esos otros factores seguían contribuyendo en forma acumulativa al presunto daño grave.[4815]

8.15 Según el Taipei Chino, las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos han superado la medida necesaria para reparar el daño grave, por lo que infringen el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dado que la expresión "daño grave" en el párrafo 1 del artículo 5 debe tener el mismo sentido que en otras disposiciones del mismo Acuerdo, los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 deberán ser también los aplicados a efectos de la evaluación prevista en el párrafo 1 del artículo 5. Además, para decidir si la medida de salvaguardia se aplicará en la medida necesaria para reparar el daño grave, las autoridades competentes tienen que examinar los mismos factores que han contribuido al daño grave. Sin embargo, en su modelo económico, la USITC, para evaluar la medida correctiva, se limita por lo general a tres factores, a saber, la cantidad, el precio y los ingresos. No tuvo en cuenta los factores identificados en la

[4814] Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 19-24.

[4815] Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 25-30.

investigación. Además, en el citado modelo las medidas arancelarias abarcan la totalidad del daño causado por el aumento de las importaciones y por otros factores, ya que en el modelo no se separan y distinguen esos otros factores. Como consecuencia de ello, no puede verificarse si la disposición correctiva se aplica en la medida necesaria.[4816]

8.16 Por último, el Taipei Chino recuerda que en *Estados Unidos - Tubos*[4817], el Órgano de Apelación interpretó el párrafo 1 del artículo 3 resolviendo que el Miembro que imponga una medida de salvaguardia debe explicar los motivos que le llevan a aplicarla. En el presente caso, esa disposición se infringió cuando el Presidente impuso un arancel más restrictivo del recomendado por la USITC sin razonamiento o explicación alguna sobre la medida en que la disposición debía aplicarse.[4818]

D. MÉXICO

8.17 México manifiesta su interés por una interpretación correcta de las normas reguladoras de la imposición de medidas de salvaguardia, en particular las concernientes a la situación especial de los Miembros que son partes en una zona de libre comercio. Es evidente que el artículo XXIV del GATT de 1994 permite excluir a México de la aplicación de una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, su asociado en el TLCAN. Ese artículo es una clara excepción al principio de trato de la nación más favorecida, y así lo ha reconocido claramente el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4819]

8.18 México observa que los reclamantes (con dos excepciones) no aducen que el TLCAN pueda ponerse en entredicho a la luz del artículo XXIV, ni niegan que confiere el derecho a quedar excluido de una medida de salvaguardia. México también observa, con satisfacción, que Noruega reconoce que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT de 1994 impiden la exclusión de las importaciones procedentes de asociados en zonas de libre comercio. Es claro que en los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* ese derecho no se pone en duda. México confía en que el Grupo Especial opine lo mismo.

8.19 En relación con las alegaciones de que se ha infringido el principio de la nación más favorecida, México se remite a los argumentos presentados por los Estados Unidos y el Canadá, así como a la declaración de México ante el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*. Según México, está bien establecido que la no aplicación de salvaguardias a los productos procedentes de los miembros de una zona de libre comercio es no sólo compatible con el párrafo 8 b) del artículo XIV sino también fiel a la finalidad de ese artículo, que es "facilitar el comercio". Esa fue la posición que el Órgano de Apelación respaldó en *Turquía - Textiles*. México observa que el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 contempla la exclusión de la aplicación de medidas de salvaguardia como parte de las "demás reglamentaciones comerciales restrictivas" que deben eliminarse al constituir una zona de libre comercio.[4820]

[4816] Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 31-36.

[4817] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 260.

[4818] Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 37 y 38.

[4819] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 1.

[4820] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, páginas 1 y 2.

8.20 México aduce además que los reclamantes que alegan una infracción del principio de la nación más favorecida hacen caso omiso de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esa nota establece claramente que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Una simple interpretación de los términos de esa disposición despeja cualquier duda sobre la naturaleza del artículo XXIV en tanto que excepción. México está de acuerdo con los Estados Unidos en que esa nota tiene por objeto mantener el anterior equilibrio entre el artículo XXIV y otras disposiciones del GATT de 1994, especialmente el artículo XIX, teniendo en cuenta que ese equilibrio es anterior al Acuerdo sobre Salvaguardias.[4821]

8.21 Con respecto al paralelismo, México recuerda las constataciones del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que el principio del paralelismo significa que los Estados Unidos deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2. En otras palabras, aunque debe haber un paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de cualquier medida resultante, *el principio del paralelismo no determina el alcance de la investigación*. (sin cursivas en el original) En ese sentido, los reclamantes limitan sus alegaciones al hecho de que los Estados Unidos no han dado una explicación razonada y adecuada donde se establezca expresamente que las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN satisfacen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. México apoya la respuesta dada por los Estados Unidos en el sentido de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no regula el proceso interno de adopción de decisiones para formular una determinación. En su respuesta, los Estados Unidos identifican el análisis detallado realizado por la USITC con respecto a las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN, lo que hace que las alegaciones de infracción carezcan de fundamento. México está también de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 2 b) del artículo 4 no establece una obligación de examinar las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN como "otro factor" no relacionado con las importaciones.[4822]

8.22 Por último, México apoya los argumentos de los Estados Unidos en el sentido de que las determinaciones del Presidente concernientes al artículo 802 del TLCAN no están sujetas a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de que esta cuestión afecta exclusivamente al TLCAN.[4823]

8.23 Habida cuenta de lo anterior, México pide al Grupo Especial que rechace la alegación de que la exclusión de México de la aplicación de la medida de salvaguardia es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, México solicita al Grupo Especial que examine cuidadosamente la naturaleza de la exclusión a la luz del objeto y fin del artículo XXIV y que confirme, en consecuencia, que la interpretación de ese artículo por los Miembros permite excluir a los asociados en zonas de libre comercio del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia, también con arreglo a lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4824]

[4821] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 2.

[4822] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, páginas 2-3.

[4823] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

[4824] Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

E. TAILANDIA

8.24 Tailandia sostiene que las medidas de salvaguardia impuestas a ciertos productos de acero por los Estados Unidos han tenido una repercusión importante en las ramas de producción y los mercados de los Miembros. Según Tailandia, la situación empeoró cuando las Comunidades Europeas hicieron otro tanto con miras a proteger su rama de producción nacional. Esto suscita no pocas preocupaciones para muchos Miembros de la OMC, cuando no para todos, que les inducen a recurrir al Grupo Especial para que los efectos negativos de esas medidas, tal como se han aplicado, se remedien debidamente. Tailandia observa que en virtud de la Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", la USITC investigó un total de siete importaciones de acero procedentes de Tailandia.[4825] Tailandia se congratula de que cinco productos de esos siete están actualmente excluidos de la aplicación de esas medidas de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque su participación en las importaciones no supera el 3 por ciento, como requiere ese artículo. Sin embargo, dos productos importados de Tailandia, a saber, los productos tubulares soldados de acero al carbono (SA 7306) y los accesorios de acero al carbono para soldadura a tope (SA 7307), siguen sujetos a medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos. Según Tailandia, la rama de producción de acero del país se ha visto perjudicada como consecuencia de ello.[4826]

8.25 Tailandia está de acuerdo con los argumentos jurídicos formulados por los reclamantes y algunos terceros en el sentido de que los Estados Unidos no han justificado adecuadamente que las condiciones establecidas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 se han satisfecho al aplicarse medidas de salvaguardia definitivas; esto es especialmente cierto por lo que respecta a los argumentos relacionados con la falta de una relación de causalidad. Tailandia observa que el Órgano de Apelación resolvió en *Estados Unidos - Cordero* y *Argentina - Calzado (CE)* que el criterio relativo al "daño grave" previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias es más estricto que el previsto en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.[4827] Basándose en los razonamientos expuestos en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, podría llegarse a la conclusión de que las condiciones con arreglo a las cuales se aplican medidas de salvaguardia en virtud del artículo 2 y la definición de las palabras "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 deben satisfacerse siempre, activando así la aplicación del artículo 3 a las investigaciones sobre medidas de salvaguardia que han de realizarse con arreglo al artículo 5.

8.26 La principal preocupación de Tailandia es que la Proclamación, con arreglo a la cual las medidas arriba citadas no se aplican a los productos de acero procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio a pesar de que la USITC constató que contribuían de manera importante al daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, puede ser incompatible con la OMC, y en particular con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de Tailandia, los Miembros de la OMC sólo pueden imponer medidas de salvaguardia si han demostrado que los productos importados objeto de investigación procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio satisfacen las condiciones para la

[4825] Informe de la USITC.

[4826] Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 1.

[4827] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 124; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94.

aplicación de una medida de salvaguardia. Además, Tailandia afirma que de una lectura del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, del que el GATT de 1994 es parte integrante, no logra discernir cómo y por qué la eliminación de derechos, incluidas otras reglamentaciones comerciales restrictivas, tiene que conllevar o indicar la no aplicación de medidas de salvaguardia que difieran en la naturaleza de su aplicación y en sus características. Tailandia sostiene que hasta la fecha, y habida cuenta de los asuntos *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, no hay jurisprudencia que permita interpretar que la exclusión de miembros de una zona de libre comercio es compatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por tanto, según Tailandia, esta argumentación significa que aún no se ha aclarado si el artículo XXIV del GATT permite a un Miembro que impone medidas de salvaguardia excluir las importaciones procedentes de sus asociados en la zona de libre comercio del ámbito de esas medidas, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.[4828] En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación sostuvo que las autoridades investigadoras, como en el presente caso la USITC, deben, como mínimo, "dar en su determinación una explicación razonada y adecuada de que 'han establecido explícitamente'" que las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4829, 4830]

8.27 Según Tailandia, los Estados Unidos no demostraron claramente en qué modo las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio, incluida Tailandia, han satisfecho por sí solas las condiciones que permiten la aplicación de medidas de salvaguardia definitivas. Por tanto, Tailandia está de acuerdo con la alegación formulada por los reclamantes en general, de que el análisis de ciertos productos tubulares efectuado por la USITC no es claro, porque las autoridades investigadoras llegaron a conclusiones distintas sobre los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de asociados en la zona de libre comercio, y la Proclamación excluyó esas importaciones sin dar explicaciones.[4831] Tailandia sostiene que, por tanto, puede ponerse en entredicho que exista una relación de causalidad entre las importaciones de los citados productos procedentes de Tailandia y de otros interlocutores que no son miembros de la zona de libre comercio, por un lado, y el daño grave o la amenaza de daño grave, por otro. La falta de relación de causalidad es una cuestión sistémica y preocupa especialmente a Tailandia, porque es muy probable que si las autoridades de la USITC hubieran excluido en su investigación las citadas importaciones procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio, no hubieran llegado a la conclusión de que las importaciones procedentes de Tailandia causaban daños graves o amenaza de daños graves. Tailandia sostiene que como la USITC, en su informe, y posteriormente el Presidente de los Estados Unidos, en la Proclamación, se abstuvieron de establecer expresamente que las importaciones procedentes de interlocutores que no eran miembros de la zona de libre comercio satisfacían las condiciones establecidas por los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cabe la posibilidad de que los efectos perjudiciales de esas importaciones para los Estados Unidos pudieran haberse atribuido por error a importaciones procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio, como Tailandia.[4832]

[4828] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

[4829] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

[4830] Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, páginas 2 y 3.

[4831] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de ciertos productos de acero*, Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 529.

[4832] Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 3.

8.28 Tailandia sostiene también que no está persuadida de que los Estados Unidos hayan satisfecho la condición relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". A este respecto, Tailandia observa que la USITC hizo referencia a las devaluaciones en cinco países asiáticos, la denominada "crisis financiera en Asia", y a la disolución de la ex Unión Soviética como elementos constitutivos de una evolución imprevista de las circunstancias, y concluyó que "como las depreciaciones de las monedas y las contracciones económicas perturbaron otros mercados, la participación de las importaciones de acero en el mercado de los Estados Unidos aumentó acusadamente, y los precios en los Estados Unidos disminuyeron".[4833] Además, la propia USITC ha reconocido que la demanda en los Estados Unidos seguía siendo fuerte. Tailandia sostiene que si eso era así, los Estados Unidos están obligados a demostrar que como consecuencia de esa evolución imprevista de las circunstancias las importaciones aumentaron en tal cantidad y se realizaron en condiciones tales que causaron o amenazaron causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.[4834]

8.29 En conclusión, Tailandia sostiene que la actual situación por lo que respecta al comercio de acero ha llevado a varios Miembros a aplicar medidas de salvaguardia para proteger a sus ramas de producción nacionales. Tailandia no es excepción. Tailandia afirma que si esta situación se prolongara, inevitablemente causaría un enfriamiento que llevaría a una aplicación abusiva de medidas de salvaguardia. A juicio de Tailandia, no puede considerarse que las medidas de salvaguardia sean beneficiosas para ningún Miembro, y los países en desarrollo Miembros tendrán que soportar el costo de su imposición si no se los tiene debidamente en cuenta. En consecuencia, Tailandia cree firmemente que esas medidas deben utilizarse con prudencia, y lo que es más importante, de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC y la jurisprudencia del GATT/OMC.[4835]

F. TURQUÍA

8.30 Turquía alega que la USITC no examinó si las tendencias de importación de los productos objeto de investigación eran consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", como requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. A juicio de Turquía, en un mundo rápidamente cambiante, debe considerarse que ese tipo de acontecimientos son circunstancias previsibles, que tienen lugar a medida que varía la situación de las economías de los distintos países. Era evidente que la integración de las anteriores Repúblicas Soviéticas en los mercados mundiales tendría algunos efectos en la economía mundial. La depreciación de las monedas de esas repúblicas era el resultado natural de esa integración. Los Estados Unidos podían haber protegido a su rama de producción frente a la competencia de los productos de acero procedentes de esos países no pertenecientes a la OMC aumentando sus niveles arancelarios. Los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias alegada por los Estados Unidos no se limitaron al mercado de los Estados Unidos, y tampoco fueron específicos por países ni específicos por productos.[4836]

8.31 Turquía aduce además que los Estados Unidos también han incumplido las obligaciones establecidas por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al aplicar medidas de salvaguardia a las barras de refuerzo sin demostrar la existencia de un aumento agudo, súbito e

[4833] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.12.

[4834] Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, páginas 3y 4.

[4835] Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 4.

[4836] Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 13-17.

importante de las importaciones de barras de refuerzo. A la luz de la jurisprudencia del Órgano de Apelación, la investigación sobre salvaguardias de la USITC tenía que establecer que el aumento de las importaciones había sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. La comparación entre extremos de las cifras de importación de 1996 y 1998 con cifras de 2000 efectuada por la USITC no evalúa la tendencia u orientación general de las importaciones recientes ni establece que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, súbito, agudo e importante. A luz de los datos que figuran en el Informe de la USITC, Turquía alega que la cuantía de importaciones de barras de refuerzo disminuyó en 2000, en comparación con 1999, y una vez más en el período intermedio de 2001 en comparación con el de 2000. Por tanto, según Turquía, las constataciones de la USITC no justifican una determinación de que las importaciones de barras de refuerzo están aumentando reciente, aguda y significativamente. Como consecuencia de ello, Turquía afirma que los Estados Unidos han infringido el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4837]

8.32 Según Turquía, los Estados Unidos tampoco han dado una explicación adecuada y razonada de la existencia de un daño grave, por lo que han infringido el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC basó varias de sus determinaciones relacionadas con el daño (utilización de la capacidad, valores unitarios medios, productividad) en una comparación entre extremos (1996 frente a 2000), que no ofrece información alguna sobre las tendencias de los indicadores de daño a lo largo del período de investigación. La conclusión de la USITC es también contraria a su evaluación estadística, que demuestra un aumento de la producción nacional de barras de refuerzo, de la capacidad, de la utilización de la capacidad, del empleo, de la demanda nacional y de las expediciones nacionales. Turquía sostiene que el problema que afrontan los fabricantes de barras de refuerzo es de carácter financiero (como el aumento masivo de los gastos de venta, generales y administrativos), y no puede atribuirse a las importaciones. El Informe de la USITC no proporciona información sobre el tamaño global y la capacidad de producción de las empresas que adoptaron posiciones distintas en respuesta al cuestionario de la USITC. En consecuencia, Turquía concluye que la rama de producción nacional de barras de refuerzo no sufrió daños graves ni amenaza de daños graves, como se afirma en el Informe de la USITC.[4838]

8.33 Turquía sostiene además que los Estados Unidos, al no haber demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el daño grave y el aumento de las importaciones, han infringido el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Turquía aduce que la determinación requiere que se analice la existencia de una coincidencia entre las tendencias del aumento de las importaciones y los indicadores de daño. Además, los Estados Unidos no han separado los efectos de los daños causados por otros factores mediante una explicación razonada y adecuada de que los daños causados por factores distintos del aumento de las importaciones no se han atribuido al supuesto aumento de las importaciones. Turquía observa que las cifras reales arrojan luz sobre la deficiencia del criterio aplicado por los Estados Unidos a la evaluación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. No hay coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los factores de daño. La rama de producción nacional de barras de refuerzo obtuvo beneficios sustanciales a pesar del aumento de las importaciones entre 1996 y 1999. Las importaciones aumentaron en 1997 (un 21 por ciento), 1998 (un 75 por ciento) y 1999 (un 49 por ciento), pero la rama de producción nacional obtuvo beneficios de explotación cada uno de esos años.

[4837] Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 23-27.

[4838] Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 28-35.

La rama de producción incurrió en pérdidas de explotación en 1996, que fue el año del período de investigación en el que hubo menos importaciones de barras de refuerzo. Al disminuir las importaciones de barras de refuerzo en 2000, los beneficios totales de los productores nacionales disminuyeron espectacularmente. Turquía afirma que la disminución de los precios estuvo de hecho vinculada a la caída de los costos de las materias primas. Sostiene que la información arriba citada indica que la USITC no ha presentado un análisis detallado que demuestre la existencia de una relación de causalidad.[4839]

8.34 A juicio de Turquía, los Estados Unidos tampoco se han asegurado de que las medidas de salvaguardia impuestas a las barras de refuerzo se apliquen sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones, por lo que han infringido el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC no ha adaptado debidamente la medida distinguiendo y separando los efectos perjudiciales producidos por los otros factores. Los Estados Unidos también pasaron por alto el importante nivel de protección frente a las importaciones que ya otorgaban las medidas antidumping y compensatorias aplicadas desde 1997 contra Turquía, Belarús, China, Indonesia, Corea, Letonia, Moldova, Polonia y Ucrania. La participación y la tendencia de la participación de esos nuevos países en el total de importaciones de barras de refuerzo demuestran que esas medidas son extremadamente efectivas para proteger a la rama de producción nacional de barras de refuerzo frente a la competencia de las importaciones. Las medidas de salvaguardia aplicadas a ciertos productos de acero también infringen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque hay diferencias no explicadas entre el Informe de la USITC y la Proclamación Presidencial por lo que respecta al nivel de protección otorgado.[4840]

G. VENEZUELA

8.35 Venezuela alega que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos son incompatibles con el GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque:

a) no se ha cumplido la condición de que exista una evolución imprevista de las circunstancias establecida por el artículo XIX del GATT de 1994;

b) las importaciones de muchos de los productos objeto de la investigación no habían aumentado, como requiere el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

c) se utilizó una definición incorrecta, conforme a lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de las ramas de producción nacionales pertinentes;

d) las ramas de producción nacionales pertinentes no sufrieron un daño grave o una amenaza de daño grave, como requieren el artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

e) el posible aumento de las importaciones no ha causado o amenazado con causar un daño grave a la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 2

[4839] Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 36-50.

[4840] Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 55-61.

y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en especial porque la rama de producción nacional no sufrió un daño grave y porque se atribuyó a las importaciones el daño o la amenaza de daño causados por otros factores;

f) las medidas de salvaguardia no se aplican únicamente en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave, como requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

g) no hay paralelismo entre los productos cuya importación presuntamente ha aumentado y los productos sujetos a las medidas de salvaguardia;

h) no se ha observado lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

i) en el informe de la investigación y los demás documentos no se establecen correctamente las constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes, incluida la necesaria justificación de las medidas de salvaguardia finalmente aplicadas, como requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4841]

8.36 Venezuela aduce además que no se expuso el fundamento de la exclusión de las importaciones procedentes de México, el Canadá, Israel y Jordania de la aplicación de las medidas.[4842]

8.37 Aunque Venezuela es un país en desarrollo y no plantea ninguna amenaza comercial a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, no se la tuvo en cuenta a efectos de exclusión, y sus exportaciones de barras de refuerzo están sujetas a las medidas de salvaguardia. Según Venezuela, su inclusión entre los países de origen abarcados por las medidas representa una infracción de las siguientes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias: párrafo 1 del artículo 2, sobre aumento de las importaciones; párrafo 2 del artículo 2, sobre aplicación de la medida a los productos con independencia de su origen; y párrafo 1 del artículo 3, artículo 4, párrafo 1 del artículo 5, párrafo 1 del artículo 8, párrafo 1 del artículo 9, y párrafos 2 y 3 del artículo 12, sobre la obligación de dar una oportunidad adecuada a las partes interesadas.[4843]

8.38 Venezuela hace referencia especial al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de conformidad con el cual Venezuela debería haber quedado exenta de la aplicación de las medidas de salvaguardia a las barras de refuerzo. En junio de 2001 se puso fin a una investigación antidumping contra Venezuela precisamente porque la participación venezolana en las importaciones en los Estados Unidos resultó ser "insignificante" con arreglo al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo SMC. Venezuela sostiene que, de hecho, en todas las categorías de productos sujetas a las presentes medidas de salvaguardia, las importaciones procedentes de Venezuela son insignificantes, por lo que no pueden causar daños a la rama de producción nacional de los Estados Unidos. Venezuela observa asimismo que determinados orígenes de barras de refuerzo con un

[4841] Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 2 y 3.

[4842] Comunicación de tercero de Venezuela, párrafo 10.

[4843] Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 11 y 15.

volumen de importación significativamente mayor que el de las importaciones procedentes de Venezuela han quedado excluidos de la aplicación de las medidas impugnadas.[4844]

8.39 Venezuela aduce también que los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada sobre la manera en que formularon su determinación en el marco del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del por qué las exportaciones de barras de refuerzo de Venezuela no satisfacían las condiciones establecidas en ese artículo. En 2001, las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros afectados por la medida representaron únicamente el 15 por ciento, y las exportaciones venezolanas un 3,08 por ciento. Además, la mayoría de las exportaciones venezolanas tenían por destino Puerto Rico, un mercado que los productores estadounidenses no abastecen regularmente. Venezuela afirma que, en consecuencia, la medida no protege realmente a los fabricantes de acero de los Estados Unidos, sino que penaliza indebidamente a las exportaciones de Venezuela, cuya participación en el mercado quedará en poder de terceros países que incluso han contribuido más a las importaciones de barras de refuerzo durante el período de investigación. Venezuela ha sido un proveedor fiable del mercado estadounidense, y sus exportadores de barras de refuerzo siempre han tenido cuidado de no causar daños a la rama de producción nacional. Como las ventas a los Estados Unidos representaban más del 50 por ciento de las exportaciones venezolanas de barras de refuerzo, las actuales medidas de salvaguardia pueden reducir de manera muy importante esas exportaciones, recortar los ingresos de la rama de producción venezolana y aumentar la capacidad ociosa. Venezuela afirma que espera que el Grupo Especial recomiende que el OSD solicite a los Estados Unidos que deroguen sus medidas de salvaguardia, como requiere el Acuerdo sobre la OMC.[4845]

IX. REEXAMEN INTERMEDIO

9.1 El 6 de febrero de 2003, con arreglo al párrafo 1 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y el párrafo 3 h) del calendario revisado, el Grupo Especial dio traslado de una parte expositiva común de sus informes. Con arreglo al calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al proyecto de parte expositiva el 19 de febrero de 2003. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional el 27 de marzo de 2003. El 9 de abril de 2003, con arreglo al párrafo 2 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y los párrafos 3 j) y 3 k) del calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al informe provisional. Ninguna de las partes pidió que el Grupo Especial celebrara una nueva reunión con ellas para revisar partes de sus informes. Con arreglo al párrafo 3 l) del calendario revisado, las partes presentaron el 16 de abril de 2003 nuevas observaciones escritas acerca de las que ya se habían formulado sobre los informes provisionales del Grupo Especial el 9 de abril de 2003.

9.2 Con arreglo al párrafo 3 del artículo 15 del ESD, este capítulo de los informes del Grupo Especial contiene su respuesta a las observaciones formuladas por las partes respecto de la parte expositiva y de los informes provisionales, y forma parte de las constataciones de los informes del Grupo Especial.

[4844] Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 15 y 16.

[4845] Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 17 y 18.

A. PARTE EXPOSITIVA

9.3 Con respecto al proyecto de parte expositiva, el Grupo Especial examinó todas las observaciones formuladas por las partes el 19 de febrero de 2003. Los reclamantes presentaron nuevas observaciones acerca del proyecto de parte expositiva en sus observaciones de 9 y 16 de abril de 2003 sobre las constataciones provisionales. Algunas de las observaciones hechas por las partes proponían que se insertaran textos de sus comunicaciones. El Grupo Especial aceptó todas las propuestas de ese tipo con excepción de aquellas respecto de las cuales las partes no habían indicado las fuentes de tales textos en sus observaciones, y el Grupo Especial no podía determinarla. Algunas de las observaciones de las partes proponían insertar referencias en notas a pie de página o cambios en las referencias de las notas a pie de página existentes. Esas propuestas fueron aceptadas en gran medida, con excepción de aquellas que el Grupo Especial consideró erróneas y de los casos en que el Grupo Especial estimó que la nota propuesta no apoyaba el texto al que se refería. Algunas de las observaciones contenían propuestas tendientes a modificar o agregar títulos en el proyecto de parte expositiva. También en este caso el Grupo Especial aceptó esas propuestas, salvo cuando consideró que las inserciones o modificaciones no eran apropiadas. Las partes propusieron reordenar el texto de algunas secciones del proyecto de parte expositiva. El Grupo Especial aceptó esas modificaciones cuando las consideró apropiadas. Finalmente, las partes también propusieron rectificaciones de errores tipográficos y de revisión editorial, que el Grupo Especial aceptó. El Grupo Especial también introdujo en la parte expositiva otras modificaciones tipográficas y de revisión editorial. Por último, el Grupo Especial recuerda que en su carta de fecha 19 de febrero de 2003, a la que adjuntaban observaciones sobre el proyecto de parte expositiva, los reclamantes señalaron que no habían "insistido en garantizar sistemáticamente que cada uno de los argumentos se atribuyera a todos los reclamantes que lo presentaron (muchas veces en contextos bastante diferentes). Lo importante es que los argumentos figuren en algún lugar de la parte expositiva común". Observamos a este respecto que, en la parte expositiva de nuestros informes, hemos hecho referencia a determinados reclamantes al indicar los argumentos que habían planteado. Esto no se hizo para atribuir la argumentación exclusivamente a los reclamantes indicados, sino para facilitar el examen de la parte expositiva por las partes.

B. CONSTATACIONES Y CONCLUSIONES DEL GRUPO ESPECIAL

9.4 En sus comentarios de 9 y 16 de abril de 2003, además de sus observaciones al proyecto de parte expositiva, las partes presentaron observaciones sobre las constataciones y conclusiones del Grupo Especial. En síntesis, las observaciones de las partes pueden clasificarse en diversas categorías, que se enumerarán y tratarán a continuación.

1. Modificaciones tipográficas y de revisión editorial

9.5 Las partes han propuesto diversas modificaciones de revisión editorial en los informes provisionales del Grupo Especial y la rectificación de errores tipográficos. El Grupo Especial ha aceptado todas esas propuestas (en algunos casos agregando modificaciones de menor importancia), salvo cuando las modificaciones propuestas parecen erróneas (por ejemplo, cuanto se propuso modificar la referencia de una nota a pie de página, pero la fuente a que se corresponde esa referencia no apoya el texto correspondiente). El Grupo Especial señala a este respecto que ha rectificado referencias de la parte expositiva de sus informes, así como referencias de las secciones de su informe que contienen sus constataciones. También ha rectificado otros errores tipográficos y ha introducido algunas otras modificaciones de revisión editorial. Las propuestas de cambios de revisión editorial hechas por las partes que el Grupo Especial ha aceptado incluyen las referentes a los párrafos 10.1, 10.18, 10.20, 10.131, 10.370, 10.398, 10.444, 10.702 y 10.711 de los informes provisionales del Grupo Especial.

2. Gráficos generados por el Grupo Especial y datos utilizados como base para ellos

9.6 Con respecto a los gráficos generados por el Grupo Especial sobre la base de datos de la USITC que figuran en los informes del Grupo Especial, éste señala que, a propuesta de los reclamantes, ha incluido referencias en notas a pie de página para indicar las fuentes de los datos utilizados en todos esos gráficos. También ha aclarado las unidades en que se expresan los datos de los gráficos sobre la productividad que figuran en las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad. Los Estados Unidos han señalado que el gráfico sobre la productividad que sigue al párrafo 10.367 de los informes provisionales del Grupo Especial correspondía a datos inexactos. El Grupo Especial ha vuelto a generar ese gráfico utilizando datos correctos sobre la productividad.

3. Forma en que se exponen los hechos y los argumentos de las partes

9.7 Algunas de las observaciones de las partes proponían cambios en la forma en que se exponen en los informes los hechos, los argumentos de las partes y las constataciones de la USITC.

9.8 En particular, las partes propusieron cambios en el párrafo 10.1 de los informes provisionales del Grupo Especial para aclarar que el OSD no estableció cinco grupos especiales diferentes que actuaban a través de un único procedimiento, sino que aceptó ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial y remitió todas ellas a un único grupo especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD. Los reclamantes también alegaron que el párrafo 10.213 de los informes provisionales del Grupo Especial debería modificarse para que expusiera cabalmente los argumentos de las Comunidades Europeas según los cuales la USITC no había explicado adecuadamente la existencia de un aumento suficiente de las importaciones de barras acabadas en frío. China pidió también que se aclarara el párrafo 10.157 de los informes provisionales del Grupo Especial para precisar que China no impugnaba en sí misma la decisión de la USITC de adoptar un período de investigación de cinco años. El Grupo Especial ha aceptado, al menos en parte, estas propuestas de modificación y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.9 Los Estados Unidos pidieron que se modificara el párrafo 10.357 de los informes provisionales del Grupo Especial a fin de aclarar que las constataciones de la USITC citadas en ese párrafo no estaban completas (aunque habían sido citadas en otros lugares de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad). El Grupo Especial ha aceptado esta propuesta, efectuando todas las modificaciones necesarias a que da lugar la solicitud. Los Estados Unidos también pidieron que se modificaran los párrafos 10.639 y 10.676 de los informes provisionales del Grupo Especial para asegurar que correspondiesen correctamente a las constataciones de la USITC. El Grupo Especial ha aceptado los cambios propuestos, y hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia.

4. Aclaración de determinados aspectos de las constataciones provisionales

9.10 Las partes también han hecho propuestas destinadas a aclarar ciertos aspectos de los informes provisionales.

9.11 En particular, el Grupo Especial estuvo de acuerdo con los reclamantes en que su constatación sobre el aumento de las importaciones de "tubos soldados" es sin perjuicio de la cuestión relativa a la definición del producto. Sin embargo, el Grupo Especial rechazó las solicitudes de los reclamantes de que se modificara el párrafo 10.595 de sus informes provisionales, y estuvo de acuerdo con los Estados Unidos en que el orden en que se habían expuesto las constataciones del Grupo Especial era lógico.

9.12 El Grupo Especial aceptó también la solicitud de los Estados Unidos en relación con los párrafos 10.291 y 10.292 de sus informes provisionales, de que se aclarase que era el Grupo Especial, y no la USITC, la que caracterizaba el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad como "análisis de coincidencia" o "análisis de las condiciones de competencia". Al pedir esta modificación, los Estados Unidos señalaron que la USITC no divide su análisis sobre la relación de causalidad en dos tipos de análisis (uno sobre la "coincidencia" y otro sobre las "condiciones de competencia"). Al aceptar la propuesta de los Estados Unidos, el Grupo Especial observa que estimó necesario desarrollar un marco analítico para evaluar las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de cada una de las medidas de salvaguardia por las razones que siguen. En primer lugar, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe la forma en que debe demostrarse la relación de causalidad. Al mismo tiempo, la jurisprudencia de la OMC indica que la coincidencia es esencial en el análisis sobre la relación de causalidad. A este respecto, diversos reclamantes han alegado que la omisión de la USITC en cuanto a realizar un análisis de la coincidencia respecto de ciertas medidas de salvaguardia fue un vicio insubsanable. Por último, el Grupo Especial estima que con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias pueden utilizarse instrumentos distintos del análisis sobre la coincidencia, como el análisis de las condiciones de competencia, para determinar o apoyar las constataciones sobre relación de causalidad. El marco analítico desarrollado en los párrafos 10.306-10.308 tiene en cuenta las consideraciones precedentes.

9.13 El Grupo Especial observa que los Estados Unidos han pedido otras diversas modificaciones de su análisis medida por medida a fin de indicar que es el Grupo Especial, y no la USITC, el que ha calificado el análisis de la USITC como un análisis de la coincidencia o de las condiciones de competencia. En vista de las modificaciones introducidas por el Grupo Especial en los párrafos 10.291 y 10.292 de sus informes provisionales, el Grupo Especial no considera necesaria la mayoría de estas otras modificaciones. No obstante, en su análisis medida por medida, el Grupo Especial ha hecho otras modificaciones cuando podía existir alguna confusión a pesar de las introducidas en los párrafos 10.291 y 10.292.

9.14 Además, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 10.375 de los informes provisionales del Grupo Especial éste indica que no están claras las fuentes de los valores medios de CCFRS nacionales e importados. Los Estados Unidos, en sus observaciones del reexamen, ha presentado aclaraciones sobre el origen de esos valores. Sobre la base de esta aclaración, el Grupo Especial ha suprimido la afirmación de que no estaba clara la fuente de esos datos, a pesar de argumentos presentados por los reclamantes en sus observaciones de 16 de abril de 2003 sobre la persistente falta de claridad acerca del origen de esos datos. No obstante, teniendo presente la explicación de los Estados Unidos sobre las bases del cálculo de los valores unitarios medios de CCFRS nacionales, junto con las observaciones de los Estados Unidos en relación con el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial, referentes a la pertinencia de la definición del producto en el caso de CCFRS en el contexto del análisis efectuado por la USITC sobre la relación de causalidad, el Grupo Especial ha ampliado el texto del párrafo 10.375 de sus informes provisionales para señalar las dificultades que plantea la agregación de datos hecha por la USITC, reconocidas por ella misma en su informe.

9.15 En relación con las observaciones de los Estados Unidos sobre los datos disponibles en el Informe de la USITC acerca de CCFRS como producto único, los Estados Unidos alegan que el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial indica erróneamente que "[la USITC,] en diversas oportunidades, no presentó los datos necesarios sobre el conjunto de CCFRS o se apoyó en datos referentes a los artículos comprendidos en 'CCFRS' y no a CCFRS, sin explicar cómo ni por qué esos datos específicos relativos a tales artículos correspondían a la determinación referente al conjunto de CCFRS". Teniendo en cuenta los datos señalados por los Estados Unidos *supra*, en

relación con el párrafo 10.375 de los informes provisionales del Grupo Especial, éste ha introducido las modificaciones necesarias en el párrafo 10.421 de sus informes provisionales.

9.16 Los Estados Unidos han pedido también, en relación con el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial, que éste confirmase que, a su juicio, el hecho de que la USITC se hubiera basado exclusivamente en datos referentes a subcategorías y no hubiera presentado ni considerado datos agregados constituía el *único* fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que la USITC admitía la imposibilidad de aplicar a CCFRS la prescripción sobre la relación de causalidad y que esto, a su vez, era el único fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que el agrupamiento de CCFRS era incompatible con las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial ha aclarado el párrafo 10.421 de sus informes provisionales. Tal como queda expresado, había *diversos* fundamentos por los que el Grupo Especial consideraba que la definición del producto, en el caso de CCFRS, no permitía aplicarle debidamente las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial observa que las modificaciones aclaratorias que ha hecho en el párrafo tienen en cuenta las preocupaciones planteadas por los reclamantes en sus observaciones de 16 de abril de 2003. El Grupo Especial también ha tenido en cuenta la observación de los Estados Unidos de que la conclusión de violación del párrafo 2 b) del artículo 4 basada en la definición del producto, en el caso del CCFRS, no es indispensable para las conclusiones generales del Grupo Especial sobre la relación de causalidad respecto de CCFRS.

9.17 Los Estados Unidos han hecho diversas observaciones que, en lo esencial, piden aclaraciones de la distinción entre "valores unitarios medios" y "precios". En particular, los Estados Unidos han solicitado que el Grupo Especial modificase el texto del párrafo 10.432 de sus informes provisionales y el gráfico que lo acompaña para aclarar que el Grupo Especial se refiere a "valores unitarios medios" y no a "precios". Los Estados Unidos hicieron pedidos similares en relación con los párrafos 10.456, 10.477 y 10.521 de los informes provisionales del Grupo Especial y los gráficos que los acompañan. El Grupo Especial ha hecho los cambios solicitados. Además, ha modificado los informes para aclarar que, al examinar los análisis sobre los precios realizados por la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad, el Grupo Especial utilizó valores unitarios en sustitución de los precios. Como se señala en nuestras constataciones, *infra*, consideramos que ello es aceptable teniendo en cuenta que constituye evidentemente lo que hizo la propia USITC. Además, entendemos que las tendencias de los precios reflejan las tendencias de los valores unitarios. Como cuestión conexa que parece planteada en los pedidos de modificación formulados por los Estados Unidos, en nuestros informes no consideramos que exista distinción alguna entre "valores unitarios" y "valores unitarios medios". Más concretamente, en relación con este caso consideramos que los valores unitarios de cada año son, implícitamente, valores medios.

9.18 Los reclamantes han pedido que el Grupo Especial aclarase que no hubo ninguna determinación de la USITC fuera de la que realizó el 22 de octubre de 2001, y que los Informes Complementarios sólo formaban parte de la explicación de esa determinación. El Grupo Especial está de acuerdo en que, respecto de cada producto importado, la USITC formuló el 22 de octubre de 2001 una sola determinación a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial estima que la prescripción de acreditar la evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 se añade al requisito de presentar una determinación que indique el cumplimiento de las condiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, el Grupo Especial señala que ninguno de los reclamantes ha aducido que el requisito de demostrar una evolución imprevista de las circunstancias sea una de las condiciones para imponer medidas de salvaguardia conforme a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre

Salvaguardias.[4846] La jurisprudencia de la OMC indica explícitamente que las condiciones previas del régimen de la OMC para la imposición de salvaguardias compatibles con su régimen incluyen tanto la demostración fáctica de una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 como la determinación del cumplimiento de las condiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4847] El informe de la autoridad competente debe incluir una explicación coherente, razonada y adecuada de la observancia de todas esas prescripciones, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de que se aplique una medida de salvaguardia.

9.19 El Grupo Especial también ha aclarado otros aspectos de sus constataciones provisionales, entre ellas los párrafos 10.13, 10.17, 10.29, 10.48, 10.74 (nota 4924), 10.122, 10.132, 10.143,10.148, 10.149, 10.406-10.411, 10.419, 10.445, 10.448, 10.471, 10.489, 10.505, 10.538, 10,567, 10.617, 10.623, 10.630, 10.641 y 10.668.

5. Apreciación del Grupo Especial sobre los argumentos de las partes y los hechos

9.20 Los Estados Unidos han impugnado la apreciación del Grupo Especial sobre los argumentos y los hechos en relación con algunas de las medidas de que se trata. En particular, los Estados Unidos impugnan los fundamentos de las conclusiones del Grupo Especial que figuran en el párrafo 10.401 de sus informes provisionales, alegando que la USITC no afirmó que los costos heredados hubieran causado ninguno de los deterioros de la situación de la rama de producción de CCFRS durante el período objeto de investigación porque los costos heredados, en realidad, disminuyeron durante ese período. Los Estados Unidos alegan seguidamente que el hecho de que los costos heredados hayan sido una carga para la rama de producción antes del período objeto de investigación, o puedan imponerle dificultades en el futuro, nada indica acerca de si los costos heredados causaron o no el deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial suprima su constatación de que el análisis de la USITC sobre los costos heredados no acreditó que el daño causado por ese factor, junto con otros, no se atribuía al aumento de las importaciones. Los reclamantes se oponen a esta solicitud.

9.21 El Grupo Especial ha resuelto rechazar la solicitud de modificación formulada por los Estados Unidos. El Grupo Especial ha examinado las constataciones de la USITC y los argumentos expuestos en relación con los costos heredados y sigue estimando que la USITC omitió asegurar que el daño causado por los costos heredados, junto con otros factores, no se atribuyera al aumento de las importaciones al evaluar si el aumento de las importaciones de CCFRS causaba daño a los respectivos productores nacionales. No obstante, en vista de las observaciones formuladas por los Estados Unidos a este respecto, el Grupo Especial ha precisado sus constataciones para destacar la falta de una explicación adecuada de la USITC y hacer hincapié en que el mero hecho de que la cuestión de los costos heredados hubiera precedido al período objeto de investigación y de que los costos heredados puedan haber disminuido durante ese período no significa necesariamente que no hayan tenido un papel como causa de daño a la rama de producción nacional.

[4846] Ninguno de los reclamantes ha sugerido que el fundamento de sus alegaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias se encuentre en los artículos 2 ó 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véase, a este respecto, el contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes en los artículos 3.1 a 3.8 de la parte expositiva.

[4847] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

9.22 Los Estados Unidos también han impugnado la conclusión del Grupo Especial, en el párrafo 10.440 de sus informes provisionales, según la cual la USITC reconoció que los productores ineficientes eran una causa posible de daño a la rama de producción de barras laminadas en caliente. En vista de las observaciones de los Estados Unidos, el Grupo Especial ha examinado las constataciones de la USITC y las alegaciones y argumentos de las partes sobre esta cuestión y ha revisado sus constataciones para precisar que está de acuerdo con los Estados Unidos. Se han introducido en nuestros informes las modificaciones que ello hacía necesarias.

9.23 Con respecto al párrafo 10.455 de los informes provisionales del Grupo Especial, los Estados Unidos alegan que no hay fundamentos para que el Grupo Especial no considere claras las razones por las que la USITC utilizó datos trimestrales respecto de cada uno de los productos de barras acabadas en frío cuando se disponía de datos sobre promedios. Los Estados Unidos señalan a este respecto la nota 627 que figura en la página 105 del Informe de la USITC. El Grupo Especial ha examinado dicha nota y estima que se refiere a las ventajas comparativas de los datos sobre precios de determinados productos de la categoría de las barras acabadas en frío. El Grupo Especial no considera que esa nota contenga un análisis de las ventajas comparativas de los valores unitarios medios trimestrales en comparación con los anuales y, por lo tanto, que justifique la utilización por la USITC de datos trimestrales, sin una explicación fundamentada y suficiente de por qué no se utilizaron en esta oportunidad los datos anuales disponibles como se emplearon respecto de varias otras medidas en cuestión. Observamos que los datos trimestrales en que se apoyó la USITC indican ventas a precio inferior, mientras que no ocurre lo mismo con los datos sobre promedios anuales.

9.24 Los Estados Unidos han impugnado también el examen hecho por el Grupo Especial de la evaluación por la USITC de los aumentos de la capacidad de producción nacional de FFTJ que figura en el párrafo 10.527 de los informes provisionales del Grupo Especial. Como primera cuestión, los Estados Unidos alegan el Grupo Especial interpretó erróneamente la referencia a "sustancial" con el significado de "enorme" al interpretar la observación de la USITC según la cual "no se espera que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno". El Grupo Especial no incurrió en tal malentendido. El Informe de la USITC indica que la capacidad de producción *ejerció* una presión a la baja sobre los precios, cualquiera que sea la interpretación que se dé al término "sustancial". El Grupo Especial estima que todos los "otros factores" pertinentes -incluidos los que tuvieron efectos de daño limitados en la rama de producción nacional- deben determinarse, distinguirse y evaluarse, junto con los demás factores pertinentes, para llegar a una conclusión global sobre si el aumento de las importaciones tuvo o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto con el daño sufrido por la respectiva rama de producción nacional.

9.25 Los Estados Unidos también pidieron que el Grupo Especial explicara por qué llegó a la conclusión de la USITC reconoció que los aumentos de la capacidad de producción nacional habían tenido un papel como causa del daño sufrido por la rama de producción nacional. El Grupo Especial señala que en los párrafos 10.527-10.531 de sus informes provisionales explicó por qué consideraba que la USITC había admitido que los aumentos de la capacidad de producción provocaban, por lo menos en parte, una presión a la baja sobre los precios en el mercado interno que, a su vez, repercutía en la situación de la rama de producción nacional.

9.26 Los Estados Unidos pidieron también que el Grupo Especial revisara sus constataciones de los párrafos 10.559 y 10.563 de los informes provisionales en el sentido de que la USITC podría haber facilitado un análisis razonado y adecuado a los efectos de la no atribución respecto de las disminuciones de la demanda explicando que el margen de explotación disminuía independientemente de las tendencias de la demanda. Al formular esta solicitud, los Estados Unidos plantean que en la página 212 del Informe de la USITC se presentó precisamente el análisis reclamado por el Grupo

Especial. El Grupo Especial ha examinado la página citada del Informe de la USITC y estima que confirma la conclusión del Grupo Especial impugnada por los Estados Unidos. Dicha página indica claramente que la demanda disminuyó *al final de 2000 y en el período intermedio de 2001*, mientras que el deterioro sustancial de la situación de la rama de producción nacional se produjo *antes de 2000 y 2001*. El hecho de que ocurra daño antes del momento en que entra en juego un factor no contradice la conclusión de que ese factor igualmente puede desempeñar un papel como causa de daño después de ese momento. Hemos precisado nuestra constatación para aclararlo así.

6. Omisiones

9.27 Las partes también han planteado lo que consideran omisiones de los informes provisionales del Grupo Especial. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con las siguientes propuestas de las partes. Los reclamantes pidieron que se ampliara el párrafo 10.370 de los informes provisionales del Grupo Especial para resumir correctamente todos los motivos por los que el Grupo Especial consideraba inadecuada la constatación de la USITC. Los reclamantes también propusieron que se indicara en los informes provisionales del Grupo Especial que éste no consideraba necesario referirse específicamente a los argumentos presentados por algunos reclamantes en el sentido de que también constituía una violación del principio de paralelismo una discrepancia entre el conjunto de productos respecto de los cuales se alegaba haber constatado aumento de las importaciones y existencia de daño grave y el conjunto de productos respecto de los cuales se imponían en definitiva medidas de salvaguardia.

9.28 En cambio, hubo diversos casos en que el Grupo Especial no estuvo de acuerdo, total o parcialmente, en que existiera omisión y, en esos casos, ha declinado introducir ninguna modificación o, por lo menos, ha declinado hacer las modificaciones solicitadas. En particular, los reclamantes señalan en sus observaciones que el Japón había incluido una reclamación basada en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 acerca del incumplimiento por los Estados Unidos de las normas sobre el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el paralelismo. Los reclamantes señalaron, además, que aunque el Grupo Especial se refirió a esta reclamación en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones, no incluyó una referencia al artículo XIX en la síntesis de sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. Según los reclamantes, el Grupo Especial tampoco se refirió a esta reclamación en sus constataciones sobre la relación de causalidad y el paralelismo. Los Estados Unidos no estuvieron de acuerdo con las observaciones de los reclamantes a este respecto.

9.29 El Grupo Especial tiene plena conciencia de la reclamación formulada por el Japón y otros reclamantes sobre la base del artículo XIX del GATT de 1994. Sin embargo, el Grupo Especial no considera que una constatación específica sobre el artículo XIX en relación con el aumento de las importaciones, la relación de casualidad y el paralelismo favorecería los derechos de los reclamantes. El Grupo Especial observa que la mayoría de las partes no invocaron mayormente el artículo XIX, salvo en relación con la evolución imprevista de las circunstancias. En consecuencia, el Grupo Especial ha resuelto rechazar la solicitud de los reclamantes de que añadiera una referencia al artículo XIX en sus constataciones sobre la relación de causalidad y el paralelismo. Además, el Grupo Especial no considera necesaria una referencia al artículo XIX en relación con sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. En consecuencia, conforme a su criterio seguido en secciones de sus informes, el Grupo Especial ha revisado sus constataciones sobre el aumento de las importaciones para eliminar las referencias al artículo XIX. A nuestro juicio, la supresión de esas referencias de ningún modo menoscabará en la presente diferencia los derechos de los reclamantes respecto de sus alegaciones sobre el aumento de las importaciones.

9.30 Del mismo modo, los reclamantes señalan que el Japón y Noruega incluyeron una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del procedimiento de decisión seguido por los Estados Unidos sobre los productos de acero fundido con estaño y los productos de alambre de acero inoxidable. Los reclamantes señalan que, aunque esta alegación forma parte de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad, el párrafo 2 c) del artículo 4 no figura enumerado en la síntesis de constataciones sobre ese tema. También alegan que la reclamación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 debió haber sido tratada por el Grupo Especial en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. Alegan que, como el Grupo Especial constató una violación del párrafo 1 del artículo 3 respecto del aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable, debió haberse constatado la existencia de una violación del párrafo 2 c) del artículo 4. Los Estados Unidos no estuvieron de acuerdo con las observaciones de los reclamantes a este respecto.

9.31 En cuanto a la primera cuestión, es decir, la necesidad de una constatación sobre la violación del párrafo 2 c) del artículo 4 respecto de la cuestión de la relación de causalidad, el Grupo Especial considera que tal referencia no favorecería los derechos de los reclamantes. Además, el Grupo Especial observa que las partes no se refirieron ampliamente al párrafo 2 c) del artículo 4 como fundamento independiente de violación de las prescripciones sobre la relación de causalidad. En consecuencia, conforme a su criterio seguido en otras secciones de sus informes, el Grupo Especial ha revisado sus constataciones sobre la relación de causalidad para suprimir las referencias al párrafo 2 c) del artículo 4 en el análisis de las reclamaciones sobre violación de las prescripciones a ese respecto en el caso de los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable. A nuestro juicio, la supresión de esas referencias no menoscabará los derechos de las partes respecto de las cuestiones referentes a la relación de causalidad en la presente diferencia.

9.32 En cuanto a la segunda cuestión, el Grupo Especial está de acuerdo en que es posible trazar ciertos paralelismos entre el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial no considera que el agregado de una referencia al párrafo 2 c) del artículo 4 en relación con las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones o la relación de causalidad favorecería los derechos de los reclamantes. En consecuencia, el Grupo Especial ha resuelto rechazar la propuesta de los reclamantes de añadir una referencia al párrafo 2 c) del artículo 4 en su resumen de constataciones sobre la relación de causalidad y en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones respecto de los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable.

7. Régimen confidencial de la información

9.33 Los Estados Unidos han planteado diversas preocupaciones respecto de observaciones hechas por el Grupo Especial en sus informes provisionales acerca del régimen confidencial de la información. El Grupo Especial está de acuerdo en que, en algunos casos, los Miembros tienen la obligación de tratar como confidenciales ciertos datos, y esa obligación no debe menoscabar el derecho de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. El Grupo Especial también acepta que no debe imponerse responsabilidad a los Estados Unidos por haber dado régimen confidencial a determinados datos. En la medida en que la USITC facilitó otros medios fundamentados y suficientes para apoyar sus conclusiones, el Grupo Especial ha introducido los cambios necesarios en el párrafo 10.455 (sobre las barras acabadas en frío), el párrafo 10.552 (sobre las barras de acero inoxidable) y los párrafos 10.577 y 10.583 (sobre las varillas de acero inoxidable) de sus informes provisionales.

9.34 Con respecto al párrafo 10.455 de los informes provisionales del Grupo Especial, los Estados Unidos impugnan la afirmación del Grupo Especial según la cual las "dificultades relativas a los datos

ponen en tela de juicio que efectivamente hayan existido 'ventas a precio inferior'", basándose, entre otras cosas, en que el Grupo Especial había puesto en tela de juicio el hecho de que determinados datos pertinentes se hubieran tratado como confidenciales. Hemos examinado nuestras constataciones a la luz de las observaciones citadas acerca de los datos o informaciones que pueden utilizarse en lugar de los datos expurgados. No obstante, el Grupo Especial mantiene su constatación a este respecto sobre las barras de acero acabadas en frío en vista de la falta de explicación acerca de los datos en que se apoyó la USITC, que pone en tela de juicio que efectivamente hayan existido ventas a precio inferior.[4848]

9.35 Con respecto al párrafo 10.552 de los informes provisionales del Grupo Especial (referente a las barras de acero inoxidable), en que se indica que no fue posible al Grupo Especial evaluar si durante el período objeto de investigación se produjeron o no ventas significativas de productos importados a menor precio debido al carácter confidencial de la información pertinente, los Estados Unidos señalan que, aunque los precios de los artículos nacionales fueron expurgados de las comparaciones de precios incluidas en diversos cuadros citados por el Grupo Especial, el Informe de la USITC contenía otro cuadro, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable", en que se resumían los casos de venta a menor precio de productos importados del Canadá, México y los países no pertenecientes al TLCAN.

9.36 El Grupo Especial ha examinado el cuadro y considera que es suficiente para indicar que se produjeron ventas de productos importados a menor precio. En particular, como se indica en la versión revisada de nuestras constataciones, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable" se refiere a 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN y presenta los márgenes respectivos, comprendidos entre el 0,1 y el 51,8 por ciento, correspondientes a todos esos casos. Como se indica en nuestras constataciones, este hecho -la existencia de 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN- no ha sido controvertido por los reclamantes y consideramos que sería contrario a nuestra norma de examen volver a evaluar la calidad de estas pruebas cuando no han sido objeto de ninguna impugnación *prima facie*. A nuestro juicio, aunque los datos pertinentes fueron expurgados del Informe de la USITC, ésta ha facilitado, sin embargo, otras informaciones que sustituían los datos suprimidos. Hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia para consignar nuestras conclusiones a este respecto.

9.37 Los Estados Unidos han impugnado los fundamentos de las observaciones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 10.578-10.579 de sus informes provisionales en el sentido de que el análisis de la USITC sobre las varillas de acero inoxidable no contenía ninguna comparación entre los precios de los artículos importados y los nacionales. Los Estados Unidos señalan la nota 1419, que figura en la página 220 del Informe de la USITC, junto con los cuadros 100 y C-5 de la sección "Acero Inoxidable", para indicar que se efectuó esa comparación de precios. Aunque el cuadro C-5 de la sección "Acero Inoxidable" no contiene ningún dato público, el Grupo Especial acepta que el cuadro 100 de la misma sección efectivamente contiene información pertinente, y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.38 Los reclamantes también han pedido que se modificara el párrafo 10.599 de los informes provisionales para indicar que, cuando se ha dado carácter confidencial a la información, para que una explicación sea razonada y adecuada debe existir una indicación de las tendencias que sea suficiente para acreditar las constataciones de la autoridad investigadora. Como se analizó en los párrafos 10.272-10.275 de nuestras constataciones, consideramos que los Miembros, en determinadas circunstancias, tienen la obligación, conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre

[4848] Véase el párrafo 9.23, *supra*.

Salvaguardias, de dar carácter confidencial a ciertas informaciones aunque pueden basar sus determinaciones en tales datos. Esa obligación no debe menoscabar los derechos de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. En los casos en que se ha dado carácter confidencial a los datos, el Grupo Especial ha examinado si la autoridad competente facilitó una explicación razonada y adecuada a través de otros medios distintos de la divulgación de esos datos. A nuestro juicio, las tendencias extraídas de datos que han sido expurgados pueden facilitar prueba suficiente de que la respectiva explicación es razonada y adecuada. No obstante, el Grupo Especial considera que las tendencias no son la única forma en que pueden apoyarse alegaciones basadas en datos a los que se ha dado carácter confidencial.

8. Solicitud de informes separados

9.39 Con respecto al pedido de los Estados Unidos de que el Grupo Especial diera traslado de informes separados, los Estados Unidos pidieron que el Grupo Especial aclarase, en el párrafo 10.728 de sus informes provisionales, su afirmación de que la formulación de una única parte expositiva consolidada correspondía al hecho de que "cada uno de los reclamantes se basó en argumentos y pruebas de los demás reclamantes respecto de sus respectivas alegaciones ...". Según los Estados Unidos, esta afirmación podría interpretarse erróneamente en el sentido de que faculta a un reclamante a basarse, para cumplir la carga de la prueba que le corresponde, en argumentos y pruebas de otro Miembro.

9.40 El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que cada parte reclamante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* cada una de las reclamaciones que ha hecho y no puede basarse en que las acredite *prima facie* otra de las partes reclamantes, si cada una de ellas hubiera seguido su respectiva diferencia de manera independiente. El Grupo Especial recuerda que los reclamantes plantearon reclamaciones comunes sobre todas las medidas y que todas esas reclamaciones comunes están sometidas al Grupo Especial debidamente. El Grupo Especial señala que, en esta diferencia, con la aparente conformidad de los Estados Unidos, los reclamantes se remitieron a los argumentos y demostraciones de los demás y se apoyaron en ellos, manifestándolo explícitamente.[4849] Desde el comienzo de las actuaciones del Grupo Especial, las partes han reconocido que los reclamantes actuarían juntos respecto de algunas reclamaciones comunes y los Estados Unidos responderían a ellas, a la vez que responderían también a reclamaciones específicamente formuladas por algunos de los reclamantes.[4850] Los reclamantes se remitieron a menudo a las comunicaciones escritas de otros reclamantes, coordinaron sus exposiciones ante el Grupo Especial, y se distribuyeron la argumentación sobre las alegaciones comunes manifestando muchas veces en forma explícita que hablaban en nombre de todos los reclamantes. Presentaron observaciones comunes sobre la parte expositiva, observaciones comunes sobre las constataciones preliminares, así como una respuesta común a las observaciones de los Estados Unidos sobre las constataciones preliminares. En todas esas etapas, los Estados Unidos presentaron una única

[4849] Véanse, por ejemplo: Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 16-17; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 10; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 3, Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 1.5; Primera comunicación escrita de China, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 5; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 7. En todas sus comunicaciones escritas y orales, cada uno de los reclamantes se remitió a las alegaciones y argumentos de los demás. Véanse las declaraciones orales de los reclamantes (ante el Grupo Especial), en que indicaron que cada uno de ellos hablaba sobre un tema determinado en nombre de los demás reclamantes.

[4850] Véase el párrafo 5 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, citados en el párrafo 6.1 de la parte expositiva.

respuesta que se refería colectivamente a los argumentos formulados por los reclamantes. Somos conscientes de que los grupos especiales no están facultados para argumentar en nombre de los reclamantes.[4851] La jurisprudencia de la OMC reconoce que los grupos especiales, después de una evaluación de las pruebas y los argumentos de los reclamantes, pueden llegar a una conclusión acerca de si éstos, globalmente, han acreditado *prima facie* sus alegaciones.[4852] Consideramos que, en este caso, cada uno de los reclamantes ha acreditado *prima facie* que las medidas de salvaguardia de que se trata fueron incompatibles con las disposiciones de la OMC enumeradas en nuestras recomendaciones, a través de sus propias demostraciones y mediante las demostraciones de los demás. Hemos revisado nuestras constataciones para aclarar este punto.

9. Divulgación de los informes provisionales confidenciales

9.41 Por último, deseamos referirnos a la cuestión de la confidencialidad de los informes provisionales. Cuando, el 26 de marzo de 2002, dimos traslado de nuestros informes provisionales a las partes, indicamos con claridad que esos informes eran confidenciales. En efecto, con arreglo al ESD, todas las actuaciones del Grupo Especial son confidenciales hasta que el informe del Grupo Especial se distribuye a los Miembros de la OMC. También habíamos hecho hincapié explícitamente, en todas nuestras reuniones con las partes, en la confidencialidad de las actuaciones del Grupo Especial. Esto fue aceptado por las partes y quedó consignado en los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y en toda nuestra correspondencia pertinente con las partes. En consecuencia, nos preocupa descubrir que las partes no han respetado esa obligación de confidencialidad y han revelado algunos aspectos de los informes provisionales del Grupo Especial. Consideramos que esta inobservancia de una prescripción específicamente impuesta por el ESD y los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial es deplorable y no debe dejar de señalarse.

X. CONSTATACIONES

A. INTRODUCCIÓN

1. Mandato del Grupo Especial - establecimiento de un Grupo Especial único

10.1 De conformidad con el artículo 6 del ESD, se presentaron al OSD ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial en relación con la presente diferencia. El OSD aceptó esas solicitudes y, de conformidad con el artículo 9, por último se nos confirió el mandato de examinar las ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial mediante un procedimiento de grupo especial único.[4853]

[4851] Informe del Grupo Especial, *Japón - Productos agropecuarios II*, párrafos 126-130.

[4852] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos Lácteos*, párrafo 145. El Órgano de Apelación confirmó este criterio en *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 134. *Véase* también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos*, párrafo 7.50.

[4853] La primera solicitud de establecimiento de un grupo especial (Comunidades Europeas - WT/DS248/6) fue aceptada el 3 de junio de 2002; la segunda y la tercera (Japón - WT/DS249/6; Corea - WT/DS251/7) el 14 de junio de 2002; la cuarta, la quinta y la sexta (China - WT/DS252/5; Suiza - WT/DS253/5; Noruega - WT/DS254/5) el 24 de junio; la séptima (Nueva Zelandia - WT/DS258/9) el 8 de julio; y, por último, la octava (Brasil - WT/DS259/10) el 29 de julio de 2002. El contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial figura en los párrafos 3.1 a 3.8 de la parte expositiva. Véanse también las siguientes actas del OSD: WT/DSB/M/125, WT/DSB/M/127, WT/DSB/M/128, WT/DSB/M/129 y WT/DSB/M/130.

10.2 El 29 de julio de 2002, el Grupo Especial celebró con las partes su reunión de organización. El 31 de julio de 2002, el Grupo Especial escribió a las partes dictando varias resoluciones preliminares y de organización, incluidos su calendario y sus procedimientos de trabajo.[4854] El Grupo Especial observa, en esta etapa inicial, que en sus procedimientos de trabajo no se hace referencia a un "único" informe o a una "pluralidad" de informes del Grupo Especial. En los procedimientos de trabajo se hace referencia a un "informe provisional" (párrafo 16). El calendario se refiere únicamente a varios aspectos del "informe" (de nuevo en singular) en los párrafos 3 h), i), m) y n). Tanto el calendario como el tamaño y el contenido de los resúmenes de los Estados Unidos reflejan el hecho de que éstos tendrían que responder a alegaciones comunes y a alegaciones específicas de algunos de los reclamantes.

10.3 El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 29, 30 y 31 de octubre de 2002. Con miras a velar por la eficiencia del proceso de este Grupo Especial único, los reclamantes coordinaron sus exposiciones orales. El Grupo Especial celebró su segunda reunión sustantiva con las partes los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2002; una vez más, los reclamantes coordinaron sus exposiciones al Grupo Especial. El Grupo Especial y las partes formularon numerosas preguntas a las partes. Los reclamantes respondieron a menudo individualmente a las preguntas del Grupo Especial y de los Estados Unidos. El 28 de enero de 2003, los Estados Unidos solicitaron que se publicaran informes separados del Grupo Especial en vez de un informe único. Abordaremos la solicitud de los Estados Unidos en los párrafos 10.716 y siguientes.

2. Alegaciones

10.4 Los reclamantes alegan que las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos no satisfacen los requisitos previos establecidos por la OMC para adoptar tales medidas, entre ellos los estipulados en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos X y XIX del GATT de 1994. Todos los reclamantes impugnan todas las medidas de salvaguardia, pero no todas sus alegaciones son iguales. Todos los reclamantes han formulado algunas alegaciones comunes con respecto a todas las medidas. Algunos reclamantes han formulado alegaciones específicas con respecto a todas las medidas o algunas de ellas. Las alegaciones detalladas de los reclamantes se exponen en la sección III *supra*.

3. Las medidas impugnadas

10.5 Mediante Proclamación número 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", acompañada de un Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, el Presidente de los Estados Unidos impuso el 20 de marzo de 2002 medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de los siguientes productos de acero[4855]:

[4854] Los procedimientos de trabajo del Grupo Especial figuran en el párrafo 6.1 de la parte expositiva de los presentes informes.

[4855] Proclamación Nº 7529, 5 de marzo de 2002, "*To facilitate Positive Adjustement to Competition from Imports of Certain Steeel Products*", *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002, página 10553; Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, 5 de marzo de 2002, titulado "*Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products by the President of the United States of America*", *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002, página 10593, Prueba documental CC-13.

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de "ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes", es decir: i) chapas[4856]; ii) acero laminado en caliente[4857]; iii) acero laminado en frío[4858]; iv) acero revestido.[4859]

  Un contingente arancelario sobre el quinto producto del grupo de productos denominados "ciertos productos planos de acero", es decir, los desbastes.[4860] El arancel fuera de contingente (aplicable a partir de los 5,4 millones de toneladas cortas) es del 30 por ciento.

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de productos de acero fundido con estaño[4861];

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de barras de acero laminado en caliente[4862];

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de barras acabadas en frío[4863];

- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de barras de refuerzo[4864];

- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de ciertos productos tubulares[4865];

- un arancel del 13 por ciento a las importaciones de accesorios y bridas de acero al carbono y aleado[4866];

[4856] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.50 a 9903.72.60 del Anexo de la Proclamación.

[4857] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.62 a 9903.72.77 del Anexo de la Proclamación.

[4858] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.80 a 9903.72.98 del Anexo de la Proclamación.

[4859] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.99 a 9903.73.14 del Anexo de la Proclamación.

[4860] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.30 a 9903.72.48 del Anexo de la Proclamación.

[4861] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.15 a 9903.73.27 del Anexo de la Proclamación.

[4862] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.28 a 9903.73.38 del Anexo de la Proclamación.

[4863] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.39 a 9903.73.44 del Anexo de la Proclamación.

[4864] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.45 a 9903.73.50 del Anexo de la Proclamación.

[4865] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.51 a 9903.73.62 del Anexo de la Proclamación.

- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de barras de acero inoxidable[4867];
- un arancel del 8 por ciento a las importaciones de alambre de acero inoxidable[4868];
- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de varillas de acero inoxidable.[4869]

10.6 Tras examinar las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas por los reclamantes, el Grupo Especial observa, en primer lugar, que *todos* los reclamantes han impugnado *todas* las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos de conformidad con la Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002. El Grupo Especial observa asimismo que los reclamantes están impugnando la *aplicación* de las medidas de salvaguardia estadounidenses, pero que ninguno de los reclamantes impugna las disposiciones estadounidenses sobre salvaguardias *per se*, así como tampoco las prácticas de la USITC *per se*.

10.7 Sin embargo, los reclamantes, en su argumentación, han analizado e impugnado lo que denominan "metodologías" empleadas por la USITC al formular sus determinaciones concernientes a esas medidas de salvaguardia. Con todo, como observaron las Comunidades Europeas en su Declaración oral en la segunda reunión sustantiva, "los reclamantes no han optado en el presente caso por solicitar que se formulen constataciones relacionadas con las disposiciones o la práctica generales estadounidenses en materia de salvaguardias. … Cuando decimos que los reclamantes no atacan las metodologías de la USITC *per se* queremos decir que nos limitados a atacar los métodos de análisis efectivamente *utilizados en el presente caso* -no necesariamente las metodologías que la USITC emplea tradicionalmente, como al parecer creen los Estados Unidos-. … Repito: nuestra reclamación se centra en las medidas que la USITC efectivamente adoptó -o se abstuvo de adoptar- en el presente caso".[4870]

10.8 En consecuencia, el Grupo Especial estima que la referencia o referencias a las metodologías o prácticas de la USITC hechas por los reclamantes en su argumentación pueden contribuir a una mejor comprensión de la manera en que los Estados Unidos realmente formularon su determinación concerniente a cada una de las medidas de salvaguardia impugnadas.

[4866] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.66 a 9903.73.72 del Anexo de la Proclamación.

[4867] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.74 a 9903.73.81 del Anexo de la Proclamación.

[4868] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.91 a 9903.73.96 del Anexo de la Proclamación.

[4869] Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.83 a 9903.73.89 del Anexo de la Proclamación.

[4870] Declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas en nombre de todos los reclamantes en la segunda reunión sustantiva, párrafos 5-6.

B. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE AFECTAN A LA PRESENTE DIFERENCIA

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

10.9 El artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias otorgan a los Miembros de la OMC el derecho condicional a limitar el acceso a los mercados (y adoptar medidas que de otro modo serían incompatibles con obligaciones contraídas) y aplicar recursos paliativos de carácter temporal cuando la evolución imprevista de las circunstancias ha dado lugar a un aumento de las importaciones (en términos absolutos o relativos) que está causando o amenaza causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.10 Las medidas de salvaguardia pueden ser necesarias precisamente porque un Miembro ha contraído obligaciones (a saber, compromisos en materia de acceso al mercado) que prohíben a ese Miembro adoptar cualquier medida que sea incompatible con sus consolidaciones o con la prohibición del GATT de establecer restricciones cuantitativas, por ejemplo. En ese sentido, el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican como excepciones, especialmente a los artículos II y XI del GATT de 1994.

10.11 El artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias prevén excepciones a las normas generales de acceso a los mercados establecidas por el GATT en casos de urgencia. En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reiteró la siguiente declaración, que ya había hecho en *Argentina - Calzado (CE)*:

> "Como parte del contexto del párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el título del artículo XIX es: '*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*.' Las palabras 'medidas de urgencia' aparecen también en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Señalamos una vez más que el párrafo 1 a) del artículo XIX exige que las importaciones de un producto hayan '*aumentado en tal cantidad*' y se realicen '*en condiciones tales*' que '*causen o amenacen causar un daño grave* a los productores nacionales […]'. (cursivas añadidas.) Es evidente que no se trata de acontecimientos corrientes en el comercio habitual. A nuestro juicio, el texto del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994, interpretado con arreglo a su sentido corriente y en relación con su contexto, pone de manifiesto que el propósito de los redactores del GATT era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, 'medidas de urgencia'. Sólo se debían invocar tales 'medidas de urgencia' en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a *una evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' cuando contrajo esas obligaciones*. La medida correctiva que el párrafo 1 a) del artículo XIX permite aplicar en esta situación es la de 'suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión' con carácter temporal. En consecuencia, es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario.
>
> El objeto y fin del artículo XIX del GATT de 1994 confirma también esta interpretación de las expresiones analizadas. *El objeto y fin del artículo XIX es simplemente permitir que un Miembro reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias 'inesperadas' y, por tanto, 'imprevistas', que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto*

hayan aumentado 'en tal cantidad' y se realicen 'en condiciones tales' que causen o amenacen causar 'un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores'. …

… Para lograr este objeto y fin declarados del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994. …"[4871] (sin cursivas en el original)

10.12 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación también destacó que:

"la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre* Salvaguardias consiste, en parte, en el propósito de *dar a un Miembro de la OMC la posibilidad*, cuando se liberaliza el comercio, de recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia *que, a juicio de dicho Miembro, haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional*.[4872] (sin cursivas en el original)

Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al "comercio leal" más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal, de otra. El Miembro de la OMC que se proponga aplicar una medida de salvaguardia aducirá, con razón, que es preciso respetar el *derecho* a aplicar medidas de esa naturaleza para mantener el impulso y la motivación *internas* que requiere la liberalización del comercio en curso. A su vez, el Miembro de la OMC cuyo comercio se vea afectado por una medida de salvaguardia aducirá, justificadamente, que es preciso limitar la *aplicación* de ese género de medidas para preservar la integridad *multilateral* de las concesiones comerciales vigentes. *El equilibrio establecido por los Miembros de la OMC para resolver esa tensión natural en relación con las medidas de salvaguardia se materializa en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias*."[4873] (sin cursivas en el original)

10.13 Además, el Grupo Especial, al interpretar el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, debe tener en cuenta que las excepciones establecidas por la normativa de la OMC no tienen que interpretarse estrictamente[4874], sino más bien a la luz del sentido corriente de

[4871] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 93-95. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 86-88.

[4872] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82.

[4873] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 83.

[4874] Este principio de interpretación de la normativa de la OMC fue establecido por primera vez por el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas* (párrafo 104) con respecto al Acuerdo MSF. Fue reiterado recientemente en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Sardinas* (párrafo 271) como parte del examen del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC; en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Acero al carbono* (párrafo 8.45, confirmado por el Órgano de Apelación) como parte del examen del párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC; en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21)* (párrafo 127) como parte del examen del alcance y el sentido

los términos de esas disposiciones de excepción, habida cuenta del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la necesidad de mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones en materia de acceso a los mercados y salvaguardias. Como el propio Acuerdo sobre Salvaguardias debió elaborarse de manera que reconociera su carácter excepcional y el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, el citado Acuerdo no requiere una interpretación especialmente restrictiva.

2. Las dos interrogantes fundamentales en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias: el *derecho* (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la *aplicación* de una medida escogida

10.14 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reconoció claramente la distinción entre el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida específica:

> "Esa tensión natural es asimismo inherente a los dos interrogantes fundamentales que se realizan al interpretar el *Acuerdo sobre Salvaguardias. Esos dos interrogantes son: en primer lugar, ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, en segundo lugar, en caso afirmativo, ¿se ha ejercido ese derecho, mediante la aplicación de una medida de esa naturaleza, dentro de los límites establecidos en el Acuerdo? Esos dos análisis son separados y distintos*, y el intérprete no debe confundirlos. El primero precede necesariamente al segundo y lleva a él. *En primer lugar*, el intérprete debe analizar si hay derecho, en las circunstancias que concurren en un caso determinado, a aplicar una medida de salvaguardia. Para que exista ese derecho, es preciso que el Miembro de la OMC de que se trata haya determinado, como exige el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de conformidad con las disposiciones de los artículos 3 y 4 de dicho Acuerdo, que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. *En segundo lugar*, si ese primer análisis lleva a la conclusión de que *hay* derecho a aplicar una medida de salvaguardia en ese caso concreto, el intérprete ha de examinar seguidamente si el Miembro ha aplicado esa medida de salvaguardia "sólo […] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", como exige la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Así pues, el derecho a aplicar una medida de salvaguardia -aun cuando se haya constatado que existe en un supuesto concreto y que, por consiguiente, puede ejercitarse- no es ilimitado. Aun en el supuesto de que un Miembro haya cumplido las exigencias del Acuerdo que determinan la existencia del derecho a aplicar una medida de salvaguardia en un caso concreto, dicho Miembro debe aplicar esa medida 'sólo […] en la medida necesaria […]'."[4875] (sin cursivas en el original)

10.15 A lo largo de su examen, este Grupo Especial ha diferenciado entre las dos interrogantes. El Grupo Especial opina que, en primer lugar, deberá examinar si los Estados Unidos tenían *derecho* a adoptar las medidas de salvaguardia. En segundo lugar, el Grupo Especial, si estimara que los Estados Unidos tenían derecho a adoptar esas medidas de salvaguardia, procedería seguidamente a

---

de la nota 59 del Acuerdo SMC; y en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Brasil - Aeronaves* (párrafo 137) en relación con el alcance de las disposiciones aplicables a los países en desarrollo.

[4875] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

evaluar si las medidas sólo se aplicaron (por lo que respecta al tipo de medida, a su nivel y a su duración) en la medida necesaria para reparar o prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

10.16 Al examinar si los Estados Unidos tenían derecho a imponer las medidas de salvaguardia específicas en cuestión, el Grupo Especial se centrará en la aplicación de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 (este último pertinente, en particular, para evaluar si los Estados Unidos tenían que hacer frente a una evolución imprevista de las circunstancias) al examinar el informe de la autoridad competente. En relación con la segunda interrogante, al evaluarse la idoneidad de esas medidas de salvaguardia, el Miembro importador está obligado, frente a una impugnación de un Miembro de la OMC que ha acreditado una presunción de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a justificar ante el Grupo Especial que las medidas de salvaguardia sólo se impusieron en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste. La carga de la prueba puede revertir también a la parte contraria.

3. El Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la "determinación"

10.17 El Grupo Especial recuerda que el Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la determinación formulada en última instancia, que se refleja en el informe de investigación del Miembro. No hay ninguna disposición que regule cómo o cuándo la investigación debe iniciarse o si, en un Miembro concreto, incumbe al Rey, al Presidente o a la rama de producción iniciar la investigación. El Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco establece la manera en que debe llegarse a las determinaciones. Lo importante es que en última instancia haya una determinación comunicada del derecho a adoptar una medida de salvaguardia (de conformidad con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994), y que la elección de la medida de salvaguardia, si es impugnada mediante una presunción ante un grupo especial de la OMC, pueda justificarse (artículos 5, 7 y 9). En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación aclaró que:

> "Señalamos también que no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esa determinación. Ese proceso es competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. *Únicamente nos interesa la determinación en sí misma*, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. No nos importa si ese acto singular es el resultado de una decisión adoptada por uno, por cien, o -como en este caso- por seis personas competentes para adoptar decisiones con arreglo a la legislación nacional de ese Miembro de la OMC. *Lo que nos importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias*."[4876] (sin cursivas en el original)
>
> "El párrafo 1 del artículo 5 no establece ninguna obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que se aplica una medida."[4877] (sin cursivas en el original)

[4876] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

[4877] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233-234.

10.18 El Grupo Especial recuerda que en la presente diferencia los Estados Unidos explicaron que la USITC formuló su determinación el 22 de octubre de 2001 de conformidad con los artículos 2 y 4, y que la determinación figuraba en un informe publicado en diciembre de 2001 (el "Informe Inicial de la USITC"). La USITC presentó informes suplementarios en febrero de 2002. En la presente diferencia, los reclamantes han impugnado las constataciones que apoyan la determinación de octubre basándose en los datos y las pruebas que figuran en el informe publicado en diciembre de 2001. Por tanto, el Grupo Especial ha examinado el informe de diciembre de 2001 en la sección X.D de los presentes informes del Grupo Especial al evaluar las alegaciones y argumentos de los reclamantes concernientes al aumento de las importaciones, y en la sección X.E de los presentes informes del Grupo Especial por lo que respecta a las alegaciones de los reclamantes sobre la relación de causalidad.

10.19 Los Estados Unidos, después de su determinación de octubre, decidieron excluir todas las importaciones procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. Al parecer, en un intento por cumplir las obligaciones de paralelismo de los Estados Unidos, el USTR pidió a la USITC, entre otras cosas, información adicional sobre la repercusión de la exclusión de la aplicación de la medida de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, y de ciertos productos de acero procedentes del Canadá y de México. Esto fue (en parte) el objeto del Segundo Informe Complementario de febrero. Los reclamantes, basándose en los datos que figuran en los informes de octubre y febrero, niegan que esos informes satisfagan las exigencias de paralelismo. El Grupo Especial ha estudiado las alegaciones y argumentos de los reclamantes concernientes al paralelismo en la sección X.F de los presentes informes del Grupo Especial, y ha examinado ambos informes.

10.20 El Segundo Informe Complementario de febrero también contiene información relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". Por los motivos expuestos en los párrafos 10.55-10.58 *infra*, hemos decidido, *arguendo*, con el fin de examinar la demostración de la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994 en la presente diferencia, que el Segundo Informe Complementario de febrero era parte del "informe de la autoridad competente" a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias en la presente diferencia. En consecuencia, hemos decidido que al evaluar en la sección X.C las alegaciones de los reclamantes concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias examinaremos tanto el Informe Inicial de la USITC como sus explicaciones concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias contenidas en el Segundo Informe Complementario de febrero.

4. Norma de examen

10.21 A lo largo de sus informes, el Grupo Especial examina aplicaciones específicas de su norma de examen. El Grupo Especial se permite recordar en esta etapa inicial que la norma de examen general establecida en el artículo 11 del ESD[4878] es aplicable a las diferencias que entrañan alegaciones de infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.

[4878] El artículo 11 del ESD dice así: "La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria".

10.22 La jurisprudencia ha examinado la aplicación de esa norma de examen general en el contexto específico del Acuerdo sobre Salvaguardias. En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación afirmó que, de conformidad con el artículo 4, un grupo especial no puede realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el análisis y el juicio del Miembro importador por el suyo, y que "para determinar si la investigación de las salvaguardias y de la medida de salvaguardia resultante aplicada por la Argentina era compatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades [del Miembro] habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación".[4879]

10.23 Además, los Grupos Especiales que entendieron en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* llegaron a la conclusión de que un grupo especial tiene que evaluar si se ha dado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho corroboran la determinación.[4880] En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación añadió que "un grupo especial sólo podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación".[4881]

10.24 En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación hizo referencia a sus decisiones en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y se basó en ellas para una diferencia en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido:

> "Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. No obstante, los grupos especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio."[4882]

[4879] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 118-121.

[4880] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de Trigo*, párrafo 8.5; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

[4881] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

[4882] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 74.

10.25 El Grupo Especial opina que la norma de examen aplicable en la presente diferencia debe interpretarse a la luz de la distinción entre la primera y la segunda interrogante que el Grupo Especial debe plantearse al evaluar el cumplimiento por un Miembro de las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. Al evaluar el cumplimiento por un Miembro de las obligaciones derivadas de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT, el Grupo Especial *no* es la entidad que determina inicialmente los hechos. Antes bien, el papel del Grupo Especial es "examinar" las determinaciones y las demostraciones hechas y comunicadas por una autoridad investigadora.

10.26 La situación es distinta en el contexto de la segunda interrogante, al evaluar si las medidas sólo se aplicaron en la medida necesaria para prevenir el daño grave causado por el aumento de las importaciones. En ese caso, es ante el Grupo Especial, durante el proceso de solución de diferencias en el marco de la OMC, cuando el Miembro importador está por primera vez obligado a responder a las alegaciones concernientes al nivel y el alcance de sus medidas de salvaguardia. A nuestro entender, así lo evidencia la siguiente declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*:

> "En consecuencia, está claro que, aparte de una excepción, el párrafo 1 del artículo 5, incluyendo su primera frase, no obliga a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica 'sólo … en la medida necesaria'.
>
> El párrafo 1 del artículo 5 no establece ninguna obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que se aplica una medida."[4883]

10.27 Por tanto, en el marco de esa segunda interrogante, el Grupo Especial está examinando si las medidas, "en la forma en que se aplicaron", satisfacen las prescripciones de los artículos 5, 7, 8 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias basándose en las pruebas y los argumentos presentados por las partes en el curso del procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC.

5. Carga de la prueba

10.28 En general, con arreglo a la normativa de la OMC, la carga de la prueba recae sobre la parte, demandante o demandada, que afirma una alegación o defensa específicas. Si esa parte presenta pruebas suficientes para acreditar una presunción de que lo alegado es cierto, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que no obtendrá satisfacción si no aporta pruebas y aduce argumentos suficientes para refutar la presunción. En consecuencia, incumbe a los reclamantes persuadir al Grupo Especial de que los Estados Unidos no cumplieron las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando impusieron sus medidas de salvaguardia.

10.29 Como se indica más arriba, en el contexto de la primera interrogante que se plantea el Grupo Especial, incumbe a los reclamantes persuadir al Grupo Especial de que los Estados Unidos, en su informe, presentaron una explicación razonada y adecuada de que se habían satisfecho los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de medidas de salvaguardia. En la práctica, ante el Grupo Especial de la OMC, los Estados Unidos defenderán las demostraciones y determinaciones de la USITC, y los reclamantes impugnarán su compatibilidad con la OMC. En el contexto de la segunda interrogante que se plantea el Grupo Especial -al evaluar si las medidas de salvaguardia sólo

[4883] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233-234.

se impusieron en la medida necesaria-, el Órgano de Apelación ha resuelto que cuando un Grupo Especial concluye, tras responder a la primera interrogante, que las medidas de salvaguardia se impusieron en infracción del párrafo 2 b) del artículo 4, la carga de la prueba revierte sobre la otra parte, de modo que existe una presunción de que las medidas de salvaguardia se aplicaron de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.[4884]

6. Datos de la USITC

10.30 Como se observa a lo largo de nuestros informes, todos los datos en los que el Grupo Especial se ha apoyado se han obtenido directamente del Informe de la USITC o de los diversos cuadros y anexos a los que se hace referencia en ese informe. En varias secciones de nuestros informes hemos presentado los datos de la USITC en forma gráfica. En los casos en que se disponía de datos correspondientes al período intermedio de 2001, los gráficos pertinentes integran los datos correspondientes al período intermedio de 2000 junto con los correspondientes al período intermedio de 2001. Hemos indicado las referencias que figuran en el Informe de la USITC a las fuentes de los gráficos contenidos en los informes del Grupo Especial.

C. ALEGACIONES CONCERNIENTES A LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.31 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.1 *supra*.

10.32 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el Informe de la USITC se publicó sin que se examinara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias, y/o que en dicho informe no se dio una explicación adecuada y razonada de esa evolución y de la manera en que dio lugar a un aumento de las importaciones.[4885] Nueva Zelandia añade que la autoridad competente no ha demostrado, como cuestión de hecho, que se produjo una evolución imprevista de las circunstancias.[4886] Además, las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia alegan que la USITC no dio a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.[4887] Por todos esos motivos, alegan que los Estados Unidos han incumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

10.33 Los Estados Unidos responden que la USITC identificó la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones de ciertos productos de acero en

[4884] Véase el informe del Órgano de Apelación, párrafos 261-262.

[4885] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 122-123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109-110; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 110-111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11.

[4886] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29.

[4887] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178; Primera comunicación escrita de China, párrafo 125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 166; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.30; véanse también sus respectivas respuestas escritas a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

forma compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4888]

2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.34 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 establece lo siguiente:

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

10.35 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que:

> "Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994. Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho."

3. Análisis del Grupo Especial

a) La aplicación acumulativa del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias

10.36 El artículo XIX del GATT de 1994 establece que un Miembro tiene derecho a imponer una medida de salvaguardia "si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio". En el Acuerdo sobre Salvaguardias no se hace referencia alguna a la evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, como el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradamente, el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias son expresión de la aplicabilidad ininterrumpida del artículo XIX del GATT, que ha sido aclarada y

[4888] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 925.

fortalecida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.[4889] Esa interpretación garantiza que se dé su significado pleno y su efecto jurídico pleno en el marco del Acuerdo sobre la OMC a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y a las del artículo XIX.[4890]

10.37 Actualmente es claro que la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tiene que demostrarse como cuestión de hecho, junto con las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el informe de la autoridad competente y antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.[4891]

b) Norma de examen

10.38 Como se indica en los párrafos 10.21-10.24 *supra*, la función de este Grupo Especial en la presente diferencia no es realizar un examen *de novo* de la determinación de la USITC.[4892] Lo que el Grupo Especial deberá examinar es si los Estados Unidos respetaron las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 1 del artículo 3. Como se indica con más detalle *infra*, el Grupo Especial deberá examinar si los Estados Unidos demostraron, en su informe publicado, mediante una explicación razonada y adecuada, que la evolución imprevista de las circunstancias y los efectos de las concesiones arancelarias dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.[4893]

10.39 Al analizar si los Estados Unidos demostraron, como cuestión de hecho, que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó un daño grave, el Grupo Especial también examinará, en aplicación de su norma de examen, si las autoridades competentes "habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".[4894]

[4889] Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 74: "Hacemos nuestra la declaración del Grupo Especial de que: actualmente está firmemente arraigado el concepto de que el Acuerdo sobre la OMC constituye un "todo único" y que, por tanto, todas la obligaciones dimanantes de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros deben cumplirlas simultáneamente …", y párrafo 78: "Tras haber constatado que las disposiciones *tanto* del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 *como* del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son aplicables a cualquier medida de salvaguardia adoptada en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*".

[4890] Informes del Órgano de Apelación *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 95; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 71.

[4891] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

[4892] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 116-117; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 97.

[4893] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-106.

[4894] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 102.

c) ¿Qué puede representar una evolución imprevista de las circunstancias?

10.40 Una evolución imprevista de las circunstancias, de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, es una circunstancia inesperada como consecuencia de la cual las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad y se están realizando en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.[4895] En la presente diferencia, los Estados Unidos aducen que la USITC identificó las crisis financieras en las que se vieron sumidas Asia Sudoriental (crisis asiática) y la ex URSS (crisis rusa), la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos y la apreciación persistente del dólar de los Estados Unidos, así como la confluencia de todos esos acontecimientos, como una evolución imprevista de las circunstancias.[4896] Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que ninguno de esos acontecimientos, ni ninguna combinación de ellos, representaba una evolución imprevista de las circunstancias.[4897] Los mismos cuatro reclamantes, así como Nueva Zelandia, aducen que la evolución invocada por los Estados Unidos no era imprevista, porque no era inesperada.[4898]

10.41 El criterio jurídico que se utiliza para determinar lo que constituye una evolución imprevista de las circunstancias es, como convienen las partes, al menos parcialmente subjetivo. Así lo considera el Órgano de Apelación, que en *Corea - Productos lácteos* afirmó que sólo debía recurrirse a las medidas de salvaguardia "en situaciones en las que … un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias *que no hubiera* '*previsto*' *o* '*esperado*' al contraer esas obligaciones [en el marco del GATT de 1994]".[4899] (sin cursivas en el original)

10.42 Lo que era "inesperado" cuando las partes contratantes negociaron sus primeras concesiones arancelarias difiere con toda probabilidad de lo que hoy en día puede considerarse inesperado. El Grupo Especial observa que después de 50 años del GATT, los aranceles aplicables a muchos productos han desaparecido o han llegado a niveles muy bajos. Además, lo que constituye una "evolución imprevista de las circunstancias" para un Miembro importador variará en función del contexto y las circunstancias. Con todo, la subjetividad del criterio no obsta para que el hecho de que la evolución de las circunstancias es inesperada[4900] deba demostrarse mediante una explicación razonada y adecuada.

10.43 Además, también puede sostenerse que el criterio para determinar si las circunstancias son imprevistas tiene un elemento objetivo. En lo que hay que centrarse es en lo que podía o debía

---

[4895] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[4896] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

[4897] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

[4898] Primera declaración oral pronunciada por Suiza en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

[4899] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86, e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93 (sin cursivas en el original).

[4900] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

haberse previsto a la luz de las circunstancias. El criterio no es lo que determinados negociadores preveían, sino más bien lo que podían (razonablemente) haber previsto. Así lo reconoció en los primeros tiempos del GATT la decisión sobre el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, donde la evolución imprevista de las circunstancias se caracterizó como "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".[4901]

10.44 Además, y dado que cada medida de salvaguardia debe cumplir todos los requisitos previos establecidos por la OMC, incluida la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias, el Grupo Especial estima que la demostración fáctica de la evolución imprevista de las circunstancias[4902] deberá también guardar relación con el producto o productos específicos abarcados por la medida o medidas específicas en cuestión. En consecuencia, la explicación razonada y adecuada concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias deberá contener una demostración fáctica *específica* de una evolución imprevista de las circunstancias que ha dado lugar a un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes con respecto a cada medida de salvaguardia impugnada.

10.45 Al evaluar si la USITC dio una explicación razonada y adecuada de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias que ocasionó un aumento de las importaciones que causó daños graves, es lógico preguntarse si la USITC abordó de algún modo la evolución imprevista de las circunstancias en los informes que publicó, como requieren el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, algo que han negado los reclamantes.

d) Demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión fáctica: cuándo, dónde y cómo demostrar una evolución imprevista de las circunstancias

i) Alegaciones y argumentos de las partes

10.46 Los argumentos de las partes figuran en la secciones VII.C.1; C.2 f) *supra*.

ii) Análisis del Grupo Especial

10.47 El Grupo Especial recuerda que los reclamantes plantearon primero cuestiones relacionadas con el formato y el marco cronológico de la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias. Los reclamantes aducen que el Informe de la USITC se publicó sin que se examinara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Sostienen que en el Informe Inicial de la USITC, con excepción de un examen de las crisis asiática y rusa, no se abordó en absoluto el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias. Añaden que el Segundo Informe Complementario no forma parte del Informe de la USITC y constituye una tentativa *ex post* de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, que no figuraba en el mismo informe que la determinación de la USITC. Aducen, por tanto, que el Segundo Informe

[4901] *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9, citado con aprobación en el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 96; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 89.

[4902] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

Complementario debe rechazarse. Los Estados Unidos responden que es perfectamente aceptable publicar informes separados, y que no hay orientación expresa sobre "cuándo, dónde y cómo" debe demostrarse una evolución imprevista de las circunstancias. Según los Estados Unidos, queda al arbitrio de cada Miembro decidir si los componentes del informe se publican simultáneamente o a lo largo de un período de tiempo.[4903] El Grupo Especial tratará sucesivamente las cuestiones de la forma y el marco cronológico del informe de las autoridades competentes.

La "forma" de la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias en relación con la decisión de aplicar medidas de salvaguardia

10.48 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación aclaró que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias tiene que figurar en el informe de la autoridad competente.[4904] Como han indicado las partes, la publicación de un informe es un paso necesario en la tramitación de una investigación compatible con el párrafo 1 del artículo 3. Suiza, sin embargo, aduce que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe figurar en el mismo informe que contiene la determinación formulada de conformidad con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y parece dar a entender que estos elementos debería contenerlos un único documento.

10.49 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no hay en el requisito de publicar un informe nada que determine la forma que éste debe adoptar, siempre que satisfaga todas las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En última instancia, la determinación del formato del informe, inclusive si se publica en partes, queda al arbitrio de los Miembros, siempre que contenga todos los elementos necesarios, incluidas constataciones y conclusiones fundamentadas de todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes. Conjuntamente, esas partes pueden constituir el informe de una autoridad competente.

10.50 El Grupo Especial estima que el informe de una autoridad competente puede publicarse en partes distintas, pero que un informe dividido en muchas partes o muchas etapas siempre debe contener una explicación coherente e integrada que demuestre que se han satisfecho las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la demostración de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes. El que un informe dividido en partes o un informe presentado en varias etapas constituya o no "el informe de autoridad competente" habrá de determinarse caso por caso, y dependerá de la estructura, lógica y coherencia global entre las diversas etapas o las diversas partes del informe. Si partes separadas del informe se publican en fechas distintas, el examen concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias deberá en todos los casos integrarse lógicamente en la explicación global de la manera en que las medidas de salvaguardia adoptadas por el Miembro importador satisfacen las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. La publicación de un informe en muchas etapas puede hacer más difícil que las autoridades competentes expongan constataciones coherentes en forma fundamentada y adecuada.

10.51 Los reclamantes han aducido también que el momento en que se formuló la demostración de la USITC no está en conformidad con las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el

[4903] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 952.

[4904] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como han sido interpretados por el Órgano de Apelación. Abordamos esta cuestión más adelante.

El momento de formular la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias: antes de la aplicación de la medida

10.52 Dado que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo para la aplicación de una medida de salvaguardia[4905], esa demostración no puede tener lugar después de la fecha en que la medida de salvaguardia se aplica. Así lo ha confirmado el Órgano de Apelación, que en *Estados Unidos - Cordero* observó que si bien el artículo XIX no ofrece una orientación expresa sobre dónde y cuándo debe hacerse la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias, dicha demostración no deja de ser un requisito previo, de lo cual "se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que sea aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado".[4906] Toda demostración hecha después del comienzo de la aplicación de una medida de salvaguardia tendrá que descartarse automáticamente, ya que no puede proporcionar un fundamento jurídico a la adopción de esa medida.

10.53 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere, entre otras cosas, que los Miembros sólo apliquen medidas de salvaguardia después de que las autoridades competentes hayan enunciado "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En consecuencia, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación afirmó que como la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias es una cuestión pertinente de hecho y de derecho para la aplicación de la medida de salvaguardia, "de ello se sigue que … el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una 'constatación' o 'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias'".[4907] Esa explicación fundamentada y adecuada de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves debe formar parte de la explicación global comunicada por la autoridad competente de que ha satisfecho todos los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de una medida de salvaguardia. Como la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe incluirse en el informe que publiquen las autoridades competentes, será preciso buscar esa demostración en el "informe de la autoridad competente" completado y publicado antes de la aplicación de las medidas de salvaguardia.

10.54 El Grupo Especial observa que, según los Estados Unidos, el 22 de octubre de 2001 fue la fecha de la determinación formulada de conformidad con los párrafos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[4908] Esa determinación se incluyó en el Informe de la USITC publicado en diciembre de 2001. El 22 de octubre de 2001, la USITC no había completado su demostración concerniente a una evolución imprevista de las circunstancias. En el Segundo Informe Complementario de 4 de febrero de 2002 se formularon constataciones, principalmente con respecto a las cuestiones de la

[4905] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

[4906] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72 (cursivas en el original); véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.296.

[4907] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

[4908] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

"evolución imprevista de las circunstancias" y la posible exclusión de determinados países de la aplicación de las medidas de salvaguardia. Las medidas de salvaguardia entraron en vigor el 20 de marzo de 2002, en virtud de una Proclamación del Presidente de fecha 5 de marzo de 2002.[4909] Recordamos que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse en el informe de la autoridad competente y antes de que la medida se aplique. En la medida en que el Segundo Informe Complementario de febrero formaba parte del informe de la autoridad competente -cuestión que en definitiva no tendremos que decidir por los motivos que se explican más abajo-, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias no se llevó a cabo necesariamente de manera inoportuna, ya que ese último informe se publicó antes de que la medida se aplicara.

Conclusión

10.55 Para que pueda decidirse la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT es preciso cumplir una serie de condiciones y demostrar determinadas circunstancias. Sólo cuando se han satisfecho todos esos requisitos previos o prescripciones, incluidas la finalización de la investigación y la publicación de un informe que contenga constataciones y conclusiones fundamentadas, tiene un Miembro derecho a imponer medidas de salvaguardia compatibles con la OMC.

10.56 Los Estados Unidos hacen referencia al 22 de octubre de 2001 como fecha de la determinación prevista en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio del Grupo Especial, esa fecha no puede representar el momento en que se cumplieron todas las prescripciones del artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que la USITC sólo pudo haber completado su demostración de una evolución imprevista de las circunstancias el 4 de febrero de 2002.

10.57 El Grupo Especial opina que la determinación del cumplimiento de las condiciones establecidas en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como la demostración fáctica de una evolución imprevista de las circunstancias requerida por el artículo XIX del GATT de 1994, son elementos diferenciados con respecto a los cuales las autoridades competentes pueden hacer constataciones específicas en momentos distintos, siempre que todas esas constataciones se integren lógica y coherentemente en un informe publicado antes de que la medida de salvaguardia se aplique.

10.58 A efectos del presente examen, el Grupo Especial dará por sentado, a efectos de argumentación, que el Segundo Informe Complementario de la USITC, de febrero de 2002, es parte del "Informe de la USITC" a los efectos del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y el artículo XIX del GATT de 1994 por lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias). Por tanto, toda demostración de una evolución imprevista de las circunstancias que deba hacerse antes de que la medida se aplique tendrá que figurar también en el informe en varias etapas de la USITC. El Segundo Informe Complementario fue el último documento publicado por la autoridad competente antes de la aplicación de las medidas de salvaguardia que podía considerarse parte del "informe de la autoridad competente". Dado que el Segundo Informe Complementario es el último pronunciamiento concerniente a la "evolución imprevista de las circunstancias" antes de la aplicación de las medidas, las constataciones que contiene serán las últimas que el Grupo Especial tendrá en cuenta.

[4909] Proclamación 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002.

e) La tramitación de la investigación - obligación de consultar a las partes interesadas

i) Alegaciones y argumentos de las partes

10.59 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 f) iii) *supra*.

ii) Análisis del Grupo Especial

10.60 El Grupo Especial recuerda que las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia aducen que como la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias sólo se examinó en el Segundo Informe Complementario, que se publicó después de la conclusión de la investigación, no se dio a las partes interesadas la oportunidad de hacer observaciones sobre ese examen. Esto, aducen, es contrario a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece una obligación general de permitir a las partes interesadas exponer sus opiniones y comentar las opiniones y las pruebas presentadas por otras partes con respecto a todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes, incluida la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.[4910] Los Estados Unidos responden que el Informe de la USITC revela que la evolución imprevista de las circunstancias, que se demostró en el Segundo Informe Complementario de la USITC, informó su determinación de la existencia de daño.[4911] Además, la USITC recabó concretamente información sobre la evolución imprevista de las circunstancias en el curso de su investigación. Por consiguiente, aducen los Estados Unidos, la alegación de que las partes interesadas no tuvieron la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre esta cuestión es claramente incorrecta.[4912]

10.61 El Grupo Especial es consciente de que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias concede a las partes interesadas algunas garantías procesales, como "un aviso público razonable" y "audiencias públicas u otros medios apropiados… [para] presentar pruebas y exponer sus opiniones". En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación reconoció la importancia del papel de las partes interesadas afirmando lo siguiente:

> "Esas actuaciones mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 están centradas en las 'partes interesadas', que deberán ser notificadas en la investigación, y a quienes se les debe ofrecer la oportunidad de presentar 'pruebas', así como de exponer sus 'opiniones', a las autoridades competentes. Las partes interesadas deben tener asimismo ocasión de 'responder a las comunicaciones de otras partes'. En consecuencia, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prevé que las partes interesadas desempeñen un papel central en la investigación y que sean la fuente primordial de información para las autoridades competentes."[4913]

[4910] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 177; Primera comunicación escrita de China, párrafo 124; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 165; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29; respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4911] Informe de la USITC, páginas OVERVIEW-17, OVERVIEW-18, OVERVIEW-57.

[4912] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4913] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

10.62 Como el que las partes interesadas tengan la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones es parte necesaria de la investigación, deberá reflejarse en el informe publicado. Los Estados Unidos no lo niegan, pero aducen que se dieron a las partes interesadas numerosas oportunidades de presentar pruebas, y que la USITC recabó activamente sus aportaciones.[4914] Según los Estados Unidos, esto se refleja en el Informe de la USITC.[4915]

10.63 En particular, la USITC solicitó a los importadores, productores y compradores, mediante cuestionarios que debían devolverse a más tardar el 30 de julio de 2001, que identificaran:

> "… cualquier circunstancia ocurrida en los últimos 10 años que diera lugar a que las importaciones de ciertos productos de acero objeto de investigación en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad que tuvieron repercusiones negativas para la rama de producción nacional en el período enero de 1996-junio de 2001. Sírvanse describir cada una de esas circunstancias, cuándo tuvo lugar y si fue inesperada".[4916]

[4914] En respuesta a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos respondieron: "En la presente investigación, la USITC dio aviso público de su iniciación de la investigación sobre el acero (66 *Fed. Reg.* 35267 (3 de julio de 2001)). La USITC invitó a que se hicieran sugerencias y comentarios públicos sobre el contenido de los cuestionarios, que incluía una pregunta concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias (66 *Fed. Reg.* 34717 (29 de junio de 2001)). La USITC recibió extensas respuestas a esa solicitud pública, entre ellas una comunicación de 110 páginas de declarantes de diversos países, entre ellos el Japón, Corea, el Brasil y Nueva Zelandia (*Joint Comments of Respondents on Draft Questionnaires*, 2 de julio de 2001, EE.UU. - Prueba documental 67). La USITC aceptó comunicaciones escritas previas a la audiencia sin límite de páginas, y en varias de esas comunicaciones escritas iniciales se analizó la evolución imprevista de las circunstancias (por ejemplo, *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief*, 12 de septiembre de 2001 (exposición conjunta de 40 empresas de 25 países, entre ellos el Japón, el Brasil, Tailandia, Corea, las Comunidades Europeas, Venezuela, Noruega, la India, Nueva Zelandia y China), páginas 106-109 (EE.UU. - Prueba documental 68); *Prehearing Submission of the European Commission*, 10 de septiembre de 2001, páginas 4-5 (EE.UU. - Prueba documental 69); *AK Steel Prehearing Brief*, 11 de septiembre de 2001, páginas 60-63 (EE.UU. - Prueba documental 70); *Prehearing Brief of United Steelworkers of America*, 11 de septiembre de 2001, páginas 129-131 (EE.UU. - Prueba documental 71); *Prehearing Brief of Domestic Carbon Flat Steel Producers*, 11 de septiembre de 2001, páginas 31-36 (EE.UU. - Prueba documental 72); *Respondents' Joint Prehearing Brief for Product #18, Seamless Tubular Products other than artículos tubulares para campos petrolíferos*, 10 de septiembre de 2001, páginas 11-13 (EE.UU. - Prueba documental 73); *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, 11 de septiembre de 2001, páginas 18-22 (EE.UU. - Prueba documental 74). En el informe del personal de la USITC anterior a la audiencia figuraba información sobre la crisis económica asiática, las continuadas dificultades en las anteriores repúblicas soviéticas después de la disolución de la URSS, y la apreciación del dólar estadounidense. (*Prehearing Staff Report at OVERVIEW-22-24 and OVERVIEW-70-71* (EE.UU. - Prueba documental 75)). La USITC celebró una serie de audiencias públicas en las que varios miembros de la Comisión pidieron directamente a las partes que hicieran comentarios sobre la evolución imprevista de las circunstancias (Tr., páginas 326-327 (Presidente Koplan) (EE.UU. - Prueba documental 44); 343 (Sra. Hillman) (EE.UU. - Prueba documental 45); 1445 (Vicepresidenta (EE.UU. - Prueba documental 46); y 2626 (Vicepresidenta) (EE.UU. - Prueba documental 47)). La USITC aceptó comunicaciones escritas posteriores a la audiencia sin limitación de páginas, en varias de las cuales también se examinaba la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias."

[4915] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

[4916] *Domestic Producers Questionnaire*, pregunta I-7 (Estados Unidos - 41); *Importer's Questionnaire*, pregunta I-6 (Estados Unidos - 42); *Purchaser's Questionnaire*, pregunta I-6 (Estados Unidos - 43).

10.64 A la luz de las preguntas arriba expuestas, es evidente que la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias fue parte de la investigación. El Grupo Especial estima que los Estados Unidos, al pedir comentarios en respuesta a los cuestionarios y abordar la cuestión en el curso de sus audiencias públicas[4917], cumplieron la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 de ofrecer "otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones".

10.65 Las Comunidades Europeas se quejan de que "no hubo un razonamiento provisional ni una explicación sobre una evolución imprevista de las circunstancias que las partes interesadas pudieran comentar".[4918] El Grupo Especial no cree que el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a la autoridad competente a enviar a las partes interesadas "proyectos de constataciones" que formen parte de su demostración de una evolución imprevista de las circunstancias para que puedan hacer comentarios antes de la publicación del informe de la autoridad competente.

10.66 En consecuencia, rechazamos las alegaciones de las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 al negarse a dar a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre la evolución imprevista de las circunstancias.

f) Explicación fundamentada y adecuada de que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves

10.67 En aplicación del criterio sugerido por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*[4919], el Grupo Especial examinará seguidamente si la USITC ofreció una explicación razonada y adecuada de por qué y cómo la evolución imprevista de las circunstancias citada podía considerarse como tal. Esto requiere, como mínimo, algún examen por la autoridad competente de la manera en que la evolución de las circunstancias era imprevista en el momento adecuado, y del por qué, como consecuencia de las circunstancias establecidas en la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX, se dieron las condiciones establecidas en la segunda parte de esa disposición.

i) Evolución imprevista de las circunstancias

Alegaciones y argumentos de las partes

10.68 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.1.

Análisis del Grupo Especial

10.69 Comenzaremos nuestra evaluación de la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC examinando la explicación de la autoridad competente del por qué esas circunstancias eran imprevistas. El Grupo Especial estudiará seguidamente la explicación de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias "dio lugar a" un aumento de las importaciones. Para responder a esas preguntas es necesario preguntarse cuáles fueron las circunstancias imprevistas alegadas y desde cuándo tenían que ser imprevistas.

[4917] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954.

[4918] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 85.

[4919] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 73.

10.70 Tanto en *Argentina - Calzado (CE)* como en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación citó la siguiente declaración formulada en 1951 por el Grupo de Trabajo del GATT encargado del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*:

> "[…] debería interpretarse que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba una *evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente* y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".[4920]

10.71 En su informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo la siguiente constatación:

> "medidas de urgencia, a las que sólo debía de recurrirse en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera "previsto" o "esperado" al contraer esas obligaciones".[4921]

10.72 Los Estados Unidos aducen que cada uno de los cuatro factores citados por la USITC, a saber, la crisis rusa, la crisis asiática y la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos, junto con la persistente apreciación del dólar estadounidense, constituía una evolución imprevista de las circunstancias. También aducen que la confluencia o manifestación simultánea de esos tres acontecimientos representaba una evolución imprevista de las circunstancias.[4922]

10.73 Los reclamantes aducen que ninguno de los acontecimientos arriba citados, ni ninguna combinación de ellos, constituía una evolución imprevista de las circunstancias.[4923] Aducen, además, que la explicación de la manera en que esos acontecimientos ocasionaron un aumento de las importaciones no se ha dado en forma fundamentada y adecuada.

10.74 Las partes están de acuerdo en que en la presente diferencia el momento en que las circunstancias tenían que ser imprevistas es el de la conclusión de la Ronda Uruguay. El Grupo Especial aplicará la interpretación arriba expuesta para determinar si la USITC evaluó si las circunstancias que identificó eran imprevistas en la fecha en que concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay.

[4920] Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 96, y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 89, donde se cita *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, adoptado el 22 de octubre de 1951.

[4921] Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93, y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

[4922] Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

[4923] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

Las crisis asiática y rusa

10.75 Los reclamantes aducen que las crisis asiática y rusa no podían ser imprevistas porque no fueron inesperadas.[4924] En lo que respecta a la crisis rusa, la disolución de la URSS tuvo lugar en 1991. Nueva Zelandia aduce que los negociadores de los Estados Unidos eran plenamente conscientes de ello cuando accedieron a otorgar concesiones arancelarias durante la Ronda Uruguay.[4925] Los reclamantes sostienen que si la evolución de las circunstancias había comenzado antes de que se otorgaran las concesiones, no podía considerarse que era imprevista. A su juicio, normalmente hay una conexión temporal estrecha entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.[4926] Utilizando las cifras del Informe de la USITC que muestran disminución del consumo y aumento de las exportaciones, aducen que los cambios en los mercados de acero fueron mucho más pronunciados después de la disolución de la ex Unión Soviética en 1991 que más adelante, por lo que no podían ser imprevistos después de 1994.[4927]

10.76 Los Estados Unidos responden que las crisis de Asia Sudoriental y la ex URSS eran tal vez previsibles en un sentido general e hipotético, pero que los Estados Unidos no previeron el momento, el alcance y los efectos continuados sobre el comercio mundial de acero hasta mucho después de la conclusión de la Ronda Uruguay.[4928] Alegan que la evolución imprevista de las circunstancias que invocan tuvo lugar después de la Ronda Uruguay. La crisis financiera en Asia Oriental comenzó a mediados de 1997, y aunque la Unión Soviética se derrumbó en 1991, con las consiguientes perturbaciones en los Estados sucesores, esas no fueron las circunstancias que la USITC constató que eran imprevistas. Antes bien, las circunstancias pertinentes fueron tales que después de 1996 las condiciones en esos países cambiaron con respecto a las que prevalecían en las fechas de celebración de las negociaciones de la Ronda Uruguay.[4929]

10.77 El Grupo Especial examinará en primer lugar la explicación de la USITC de la crisis asiática como evolución imprevista de las circunstancias, para después estudiar la crisis rusa, la invocación de la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense, así como la confluencia de esos factores.

Crisis asiática

10.78 En su informe inicial, la USITC dio la siguiente explicación:

> "importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbación de los mercados mundiales del acero. La depreciación de

[4924] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

[4925] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.25-4.27.

[4926] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 121; Primera comunicación escrita de China, párrafo 90.

[4927] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 16-17.

[4928] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 930.

[4929] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

> varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en busca de otros mercados".[4930]

10.79 A juicio del Grupo Especial, esa declaración equivale a una identificación de la depreciación de las monedas asiáticas, que tuvo lugar en 1997 y 1998, y de sus efectos sobre el mercado mundial de acero, como una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque no ofrece una explicación de por qué esa evolución era imprevista, podemos dar por sentado que, como la crisis comenzó en 1997, los negociadores de los Estados Unidos no podían preverla en 1994, cuando finalizó la Ronda Uruguay. Además, esto es coherente con la siguiente declaración de la USITC, que figura en el Segundo Informe Complementario:

> "Los índices de crecimiento en los países [de Asia Sudoriental] superaron el 8 por ciento anual en la primera mitad del decenio de 1990. Esos altos índices de crecimiento fueron respaldados por un crecimiento aún más acusado de las exportaciones. Hasta otoño de 1997, inclusive, los economistas proyectaron un crecimiento continuado con índices igualmente notables en esos mercados emergentes. A pesar de ese período de crecimiento intenso y predicciones generalmente optimistas, la "crisis financiera asiática" comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997. La depreciación del baht y la pérdida de confianza de los inversores prendieron la mecha de una crisis más amplia que afectó a muchos mercados en desarrollo. La crisis desaceleró el crecimiento y redujo la demanda de acero en muchos mercados de países emergentes. Entre 1997 y 1998, el consumo de acero en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia disminuyó en 29,6 millones de toneladas, una caída del 41,4 por ciento. Sólo en Corea, el consumo de acero acabado disminuyó 14,5 millones de toneladas, un 34,4 por ciento. La crisis ocasionó también depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea con respecto al dólar estadounidense. En enero de 1998 esas monedas se habían depreciado entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales."[4931]

10.80 Esta declaración también identifica la crisis financiera asiática como una evolución imprevista de las circunstancias que comenzó en 1997. Explica asimismo que las circunstancias no se previeron. Basándose en las declaraciones de la USITC arriba citadas, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos demostraron que la crisis asiática y sus efectos sobre el mercado de acero mundial podía constituir una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994, ya que la crisis asiática tuvo lugar después de que los Estados Unidos negociaran por última vez sus concesiones arancelarias sobre los productos de acero abarcados por la investigación en cuestión. En los párrafos 10.96-10.101 *infra* estudiaremos la explicación de la USITC de que la confluencia de la crisis financiera asiática y de otros factores (la crisis financiera rusa, la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense) constituyó una evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes.

La crisis de Rusia

10.81 Con respecto a la crisis de Rusia, la USITC afirmó, en su informe inicial, que:

[4930] Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

[4931] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (se omiten las notas al pie).

> "La desintegración de la URSS dio lugar a aumentos importantes de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países que anteriormente formaban parte de la URSS."[4932]

10.82 Además, en el Segundo Informe Complementario, la USITC explica que:

> "Aunque la desintegración de la ex Unión Soviética y las consiguientes perturbaciones económicas en las anteriores repúblicas soviéticas fueron anteriores a la conclusión de la Ronda Uruguay, dificultades financieras no previstas ocasionaron un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999.[4933] En particular, a medida que Rusia y las otras ex repúblicas soviéticas experimentaron intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de la moneda en ese período, las exportaciones de acero aumentaron casi un 22 por ciento.[4934] También otros países del Este europeo emergieron como exportadores netos de acero."[4935]

10.83 La evolución imprevista de las circunstancias identificada por la USITC consistió en "las dificultades financieras imprevistas" que, en particular, consistieron en las "intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de las monedas" entre 1996 y 1999 derivadas de la desintegración de la Unión Soviética.

10.84 El Grupo Especial opina que en esa declaración se distingue entre las dificultades financieras previstas derivadas de la desintegración de la URSS y las dificultades financieras imprevistas. El Grupo Especial opina asimismo que puede haber casos en que un acontecimiento que ya es conocido se convierta en una situación inicialmente imprevista. Por tanto, una evolución imprevista de las circunstancias puede ser consecuencia de hechos anteriores bien conocidos. No obstante, la autoridad competente deberá dar una explicación razonada y adecuada de por qué esa última evolución era imprevista, habida cuenta de los hechos conocidos anteriormente.

10.85 En consecuencia, el Grupo Especial aceptará, a efectos de argumentación, que entre 1996 y 1999 pudieron producirse imprevistas perturbaciones financieras y fluctuaciones de las monedas vinculadas a la desintegración de la URSS que, por tanto, no se preveían al concluir la Ronda Uruguay.

> La fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense

10.86 Las Comunidades Europeas, China, Noruega y Suiza sostienen que los Estados Unidos no pueden considerar la "solidez" del mercado estadounidense una "evolución imprevista de las circunstancias", porque la política económica de ese país ha procurado presumiblemente ese

---

[4932] Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

[4933] (Nota original). Las exportaciones aumentaron porque la reducción de la producción de acero en la ex-Unión Soviética no fue paralela a la disminución del consumo. El consumo de acero disminuyó más de un 70 por ciento de 1991 a 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW-4.

[4934] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-19 y cuadro OVERVIEW-5.

[4935] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

objetivo.[4936] Esos reclamantes alegan que, además, el crecimiento de la economía de los Estados Unidos se inició en 1990, mucho antes de la Ronda Uruguay, por lo que debió ser previsto.[4937] Las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza rechazan también la idea de que esa evolución favorable puede considerarse como una evolución imprevista de las circunstancias, ya que esa expresión, en el sentido del artículo XIX, tiene por objeto contrarrestar circunstancias o perturbaciones desfavorables del sistema que pueden producir consecuencias adversas. Esto es inaplicable a la "solidez" de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense.[4938]

10.87 Los Estados Unidos responden que no hay en el artículo XIX nada que impida que se considere que la fortaleza ininterrumpida de un mercado o la apreciación de una moneda constituyen una evolución imprevista de las circunstancias.[4939] Aducen que en *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* la evolución imprevista de las circunstancias fue un cambio de la moda que favoreció a un tipo de sombrero distinto. Cabe suponer que ese cambio de la moda fue desfavorable para las industrias productoras de los sombreros que no estaban tan de moda, pero probablemente no podría describirse en sentido amplio como una circunstancia "desfavorable". Según los Estados Unidos, *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* apoya la conclusión de que una evolución imprevista de las circunstancias puede consistir en una serie de circunstancias que en términos generales podrían describirse como neutrales o incluso positivas, pero que da lugar a un cambio de las pautas comerciales que resulta perjudicial para una rama de producción en particular.[4940]

10.88 El Grupo Especial analizará seguidamente la explicación dada por la USITC, según la cual:

> "Mientras que otros mercados experimentaron desórdenes y contracciones significativas después de 1997, la demanda en los Estados Unidos siguió siendo sólida. De hecho, la economía de los Estados Unidos disfrutó de una expansión económica global sin precedentes en el decenio de 1990. Por tanto, la demanda de acero en los Estados Unidos siguió siendo fuerte."

10.89 De la anterior declaración parece deducirse que la autoridad competente no interpretó que la solidez de la economía de los Estados Unidos era en sí misma una "evolución imprevista de las circunstancias"[4941], sino que más bien tuvo en cuenta la fortaleza de la economía en el contexto de las

---

[4936] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 136; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 138; Primera comunicación escrita de China, párrafo 100.

[4937] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 19.

[4938] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 56; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 40; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 31.

[4939] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-16.

[4940] Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 106.

[4941] Sin embargo, en el párrafo 976 de su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos aducen que:

> "En el informe de la USITC se cita una serie de circunstancias imprevistas que dieron lugar a que las importaciones de los 10 productos de acero en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad y se realizaran en cantidades tales que causaron daños graves a las ramas de

perturbaciones en otros mercados. Por tanto, el Grupo Especial opina que la USITC tuvo en cuenta la fortaleza del mercado de los Estados Unidos junto con las demás circunstancias presuntamente imprevistas y como parte de una serie de acontecimientos mundiales que *conjuntamente* constituían una evolución imprevista de las circunstancias.

10.90 Por lo que respecta a la apreciación del dólar estadounidense, las Comunidades Europeas, Noruega, China y Suiza aducen que un cambio del valor de una moneda como el dólar estadounidense no puede aceptarse como una evolución imprevista de las circunstancias.[4942] Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, la evolución de los tipos de cambio es previsible en dos sentidos principales.[4943] En primer lugar, es previsible que un tipo de cambio variable entre dos monedas cambie con el paso del tiempo. En segundo lugar, es previsible que el tipo de cambio de la moneda de un país con una economía sólida y baja inflación (como los Estados Unidos en el decenio de 1990) aumente progresivamente en comparación con la moneda de un país con una economía débil y un alto índice de inflación (como Rusia).[4944] Esos reclamantes señalan que el valor del dólar en relación con otras monedas ha cambiado regularmente en cuantías significativas desde que en 1971 se desmanteló el sistema de tipos de cambio fijo establecido en Bretton Woods. Ya no puede considerarse que esos cambios son "imprevistos", sino que, por el contrario, debería considerarse muy previsible que el dólar no permanecería estable con respecto a otras monedas.[4945]

10.91 Los Estados Unidos responden que no hay en el artículo XIX nada que impida que la apreciación de una moneda constituya una evolución imprevista de las circunstancias. En el período de investigación el dólar estadounidense se apreció amplia y persistentemente frente a prácticamente

---

producción nacionales. Cada una de esas circunstancias fue, en y por sí misma, imprevista. Sin embargo la confluencia de esa serie concreta de acontecimientos puede describirse como una evolución imprevista de las circunstancias."

Véase también la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo especial en la primera reunión sustantiva:

> "¿Se basan ustedes/se basó la USITC en la solidez del dólar estadounidense como evolución imprevista de las circunstancias?
>
> La solidez del dólar estadounidense fue una circunstancia que, combinada con las demás circunstancias, a saber, las crisis monetarias en Asia Sudoriental y los países anteriormente pertenecientes a la URSS y el crecimiento constante de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos a medida que otros mercados decaían, ocasionó el aumento del volumen de las importaciones."

[4942] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 152; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 138; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 140; Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

[4943] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4944] Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4945] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 20.

todas las demás monedas importantes.[4946] Los Estados Unidos aducen que el hecho de que los tipos de cambio se modifiquen con el paso del tiempo podría describirse como previsible, pero no necesariamente como previsto. No es probable que evoluciones concretas de los tipos de cambio, como una modificación inhabitualmente rápida o acusada de dichos tipos, pueda haberse previsto en el momento de concederse una concesión específica. Los Estados Unidos aducen que los reclamantes no han presentado prueba alguna de que alguien realmente previera las perturbaciones monetarias que tuvieron lugar antes del aumento brusco de las importaciones, y mucho menos de que algún negociador estadounidense previera esos acontecimientos durante la Ronda Uruguay.[4947]

10.92 Una vez más, el Grupo Especial analizará seguidamente la explicación de la USITC, en la que se indica que:

> "El crecimiento continuado del mercado de los Estados Unidos, combinado con la incertidumbre y la contracción de otros mercados, ejerció una importante presión al alza sobre el dólar estadounidense. El dólar se apreció de manera significativa frente a muchas monedas durante el período de investigación, y esa apreciación se hizo más notable después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998. Entre 1996 y el primer trimestre de 2001, el valor de muchas monedas disminuyó más del 10 por ciento, en términos reales, en relación con el dólar.[4948] El elevado valor del dólar estadounidense hizo que el mercado de los Estados Unidos resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados."

10.93 Al igual que la declaración relativa a la fortaleza de la economía de los Estados Unidos arriba citada, esta declaración de la autoridad competente revela que la apreciación del dólar estadounidense no se consideró por sí sola como una "evolución imprevista de las circunstancias". Antes bien, la USITC tuvo en cuenta la pertinencia de la apreciación del dólar estadounidense "después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998". Al parecer, lo que dio lugar al aumento de las importaciones fue el hecho de que el valor del dólar estadounidense se mantuviera a niveles altos mientras que el baht de Tailandia, el rublo de Rusia y otras monedas de Asia Sudoriental y Europa Oriental se debilitaban. Además, la autoridad competente reconoció el vínculo entre la presión al alza sobre el dólar y la combinación del crecimiento del mercado de los Estados Unidos y la contracción de otros mercados.

10.94 Dado que estimamos que la USITC no consideró la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense como una evolución diferenciada de las circunstancias, separada de las demás circunstancias presuntamente imprevistas, el Grupo Especial no necesitará abordar los argumentos de los reclamantes de que esos factores no podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias.

10.95 En consecuencia, el Grupo Especial examinará la explicación facilitada por la USITC, que, a nuestro juicio, trató la fortaleza del mercado de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense como factores que eran parte de una confluencia de circunstancias que en su conjunto causaron las perturbaciones en esos mercados.

[4946] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-16.

[4947] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4948] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW-16.

La confluencia de circunstancias

10.96 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega aducen que ninguna de las combinaciones de acontecimientos citadas por la USITC puede constituir una evolución imprevista de las circunstancias.[4949]

10.97 Los Estados Unidos aducen que la solidez del dólar estadounidense fue una circunstancia que, combinada con las otras circunstancias, a saber, las crisis monetarias en Asia y la ex URSS y el crecimiento constante de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos a medida que otros mercados decaían, ocasionó el aumento de las importaciones.[4950]

10.98 El Grupo Especial ya ha aceptado que las crisis financieras en Rusia y Asia Sudoriental podían considerarse, al menos conceptualmente, circunstancias imprevistas que no se daban al final de la Ronda Uruguay. También hemos constatado que la USITC no consideró la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense como una evolución imprevista de las circunstancias *per se*; se refirió a esos factores en relación con otras circunstancias imprevistas, que *juntos* habían dado lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño.

10.99 El artículo XIX no impide considerar la confluencia de una serie de circunstancias como una "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, el Grupo Especial estima que la confluencia de circunstancias puede constituir la base de una "evolución imprevista de las circunstancias" a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994. En consecuencia, opina que incumbe a cada Miembro demostrar que una confluencia de circunstancias que a su juicio eran imprevistas en el momento en que concluyó sus negociaciones arancelarias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves.

10.100 En relación con el argumento de los reclamantes de que los cambios en los mercados del acero fueron mucho más pronunciados en 1991, después de la desintegración de la ex Unión Soviética, que más adelante, por lo que después de 1994 no podían considerarse imprevistos, el Grupo Especial observa que el hecho de que la desintegración de la URSS y sus efectos globales pudieran haber constituido en 1991 una circunstancia imprevista no significa que una ulterior crisis financiera, también en cierto modo derivada de la desintegración de la URSS, no puede, junto con otras circunstancias, ser considerada parte de una "confluencia de circunstancias imprevistas" registrada en 1997 a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994.[4951]

10.101 El Grupo Especial procederá seguidamente a evaluar si la USITC dio una explicación razonada y adecuada de que las crisis asiática y de Rusia, consideradas conjuntamente, en paralelo con los factores adicionales de la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense, y sus efectos en los mercados mundiales del acero *dieron lugar* a un aumento

[4949] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

[4950] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4951] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 16-17.

de las importaciones en los Estados Unidos que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.

ii) *"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y de las concesiones arancelarias"*

Alegaciones y argumentos de las partes

10.102 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d).

Análisis del Grupo Especial

10.103 Recordamos que el artículo XIX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> "Si, *como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y* por efecto de las obligaciones, incluidas las *concesiones arancelarias*, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, (…)."

10.104 El Órgano de Apelación ha interpretado las palabras "como consecuencia de" en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 como la conexión lógica que existe entre las dos primeras cláusulas de esa disposición. En otras palabras, deberá demostrarse que existe una conexión lógica entre los elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo"- y las condiciones establecidas en la segunda cláusula de esa disposición -un aumento de las importaciones que causa daño grave- para que pueda imponerse una medida de salvaguardia.[4952]

> Conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y "un aumento de las importaciones que causa daño grave"

10.105 En los siguientes párrafos tomamos nota de algunas de las referencias a la crisis de Rusia, la crisis asiática y los tipos de cambio que figuran en el Informe Inicial de la USITC y en el Segundo Informe Complementario, incluidas las opiniones separadas de los miembros de la Comisión Sras. Okun y Bragg.

10.106 En su informe inicial, la USITC hizo las siguientes declaraciones con respecto a:

> "CCFRS:
>
> Estos importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbación de los mercados mundiales del acero. La depreciación de varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en

[4952] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

busca de otros mercados.[4953] La desintegración de la URSS dio lugar a importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de los países anteriormente miembros de la URSS.[4954, 4955]

Barras laminadas en caliente:

El marco cronológico de las disminuciones de precios de los productores nacionales no coincide exactamente con el de los aumentos bruscos de las importaciones. Sin embargo, el expediente indica que las importaciones tuvieron efectos negativos para los precios, y que la rama de producción nacional empleó distintas estrategias a lo largo del período examinado para competir con las importaciones. El mayor aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente tuvo lugar en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos. Los volúmenes de importación aumentaron un 29,5 por ciento de 1997 a 1998.[4956, 4957]

Barras acabadas en frío:

Las importaciones de barras acabadas en frío aumentaron sustancialmente en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos.[4958]

Barras de refuerzo:

Las importaciones de barras de refuerzo aumentaron significativamente en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos.[4959]

Varillas para alambre de acero inoxidable:

Hemos tenido en cuenta una serie de factores que afectan a la competitividad de las varillas de acero inoxidable nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado de sustituibilidad entre los artículos nacionales y los importados, los cambios en la

[4953] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página OVERVIEW-17.

[4954] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página OVERVIEW-18.

[4955] Informe de la USITC, página 58.

[4956] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, Cuadro LONG-5.

[4957] Informe de la USITC, página 96.

[4958] Informe de la USITC, página 106, nota 630.

[4959] Informe de la USITC, página 113.

> producción y la capacidad mundiales, las condiciones del mercado y los tipos de cambio."[4960]

10.107 En una decisión separada, un miembro de la Comisión, la Sra. Okun, hizo la siguiente observación con respecto a la "selección de contingentes de importación" como parte de una "justificación de la forma de la medida correctiva":

> "El expediente indica que las monedas de algunos países, muchos de los cuales exportan cantidades importantes de acero a los Estados Unidos, se depreciaron sustancialmente en relación con el dólar de los Estados Unidos.[4961] La fluctuación de los tipos de cambio entre el dólar estadounidense y las monedas de otros países puede tener efectos significativos en la competitividad relativa de los productores de acero mundiales que venden productos en el mercado de los Estados Unidos. Los contingentes evitan un aumento brusco de las importaciones a bajo precio procedentes de países cuya moneda se ha depreciado."[4962]

10.108 La USITC también adjuntó lo siguiente a su informe de diciembre de 2001:

> "LA CRISIS FINANCIERA ASIÁTICA
>
> La 'crisis financiera asiática' comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997, seguida por depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea. De enero de 1996 a enero de 1998, las monedas de esos cinco países se depreciaron entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales. A medida que esas economías se desaceleraban, su consumo de acero acabado disminuyó significativamente (figura OVERVIEW-7). El consumo de acero acabado en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia, en su conjunto, disminuyó en 29,6 millones de toneladas en el período 1997-98; la mayor disminución fue la del consumo de acero acabado en Corea, 14,5 millones de toneladas.[4963]
>
> […]
>
> EVOLUCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS TRAS
> LA DESMEMBRACIÓN DE LA URSS
>
> En el período 1991-2000 se produjeron en Rusia y en otros Estados que anteriormente formaban parte de la URSS cambios que repercutieron en el mercado mundial de

[4960] Informe de la USITC, página 217.

[4961] (Nota original). Informe Confidencial/Informe Público, cuadro OVERVIEW-16. Hubo depreciaciones en todos los países menos dos.

[4962] Opiniones de la Vicepresidenta Deanna Tanner Okun sobre la medida correctiva, Informe de la USITC, página 437.

[4963] Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW-17; después de este extracto se encuentra la figura OVERVIEW-7, un gráfico titulado "Consumo de acero acabado en determinados países de Asia, 1991-99", donde se demuestran las tendencias del consumo en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. Desafortunadamente, en estos informes del Grupo Especial no podemos reproducir el gráfico, porque no disponemos de los datos en que se basó, página OVERVIEW-18.

acero. La nueva orientación hacia las fuerzas del mercado en esos Estados que tuvo lugar en 1992 precipitó una disminución de la actividad económica global, especialmente por lo que respecta a la producción industrial y a inversiones como las dedicadas a la construcción de maquinaria, que ha sido un objetivo importante de la industria del acero en la URSS. Los problemas que se plantearon en la economía global tras la desmembración de la URSS dieron lugar a acusadas disminuciones tanto de la producción de acero (cuadro OVERVIEW-3) como del consumo de acero (cuadro OVERVIEW-4)

Cuadro OVERVIEW-3

Producción de acero en Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	[1]	73.902	64.329	53.817	56.879	54.303	53.475	48.315	56.792	65.160
Ucrania	[1]	46.041	35.953	26.550	24.596	24.622	28.257	26.951	30.268	34.620
ex URSS[2]	146.460	130.077	108.171	86.281	87.194	85.088	89.334	82.051	94.975	[1]

[1] No disponible.

[2] Incluye todos los Estados de la ex URSS. Prácticamente toda la producción de acero tiene lugar en Rusia, Ucrania y Kazajstán (por orden del volumen producido).

Fuente: IISI.

Cuadro OVERVIEW-4

Consumo aparente de acero acabado en Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	[1]	50.539	34.026	21.904	20.728	18.082	17.200	16.979	18.633	25.358
Ucrania	[1]	27.901	16.510	7.718	6.505	6.946	9.041	5.954	9.592	10.695
ex URSS[2]	111.029	84.495	56.997	37.785	35.502	33.407	34.840	31.753	37.045	44.873

[1] No disponible.

[2] Incluye todos los Estados de la ex URSS.

Fuente: IISI.

La orientación hacia una economía de mercado también perturbó las corrientes comerciales tradicionales del acero dentro de la anterior estructura del COMECON. El COMECON se estableció en 1949 para facilitar el comercio y la cooperación económica entre la URSS y determinados países comunistas. La organización trató de integrar las economías de Europa Oriental con la de la URSS. De 1949 a 1991, las exportaciones de la URSS se dirigieron principalmente a los miembros del COMECON. Tras la desintegración de la URSS y la orientación de la ex URSS hacia una economía de mercado, el COMECON quedó anticuado. La desaparición del COMECON en 1991 representó para la ex URSS una pérdida de sus tradicionales compradores extranjeros de acero. La posición de la ex URSS en el mercado mundial de acero cambió de la de un agente de menor importancia en 1991 a la del mayor

exportador mundial en 1999. Esas circunstancias ocasionaron fricciones comerciales en muchos mercados. Veintiún interlocutores comerciales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Taiwán, Tailandia, Turquía, la UE, Venezuela y Viet Nam) han iniciado investigaciones o publicado órdenes antidumping contra las importaciones de acero ruso. Además, tanto la UE como los Estados Unidos han negociado acuerdos por lo que se establecen contingentes para las importaciones de la mayoría de los productos de acero rusos. Los Estados Unidos han concertado también dos acuerdos de suspensión por lo que respecta a las importaciones de acero laminado en caliente y chapas de acero procedentes de Rusia.

Tras la reestructuración de la economía en el período posterior a la URSS, los costos de la energía y el transporte están aumentando, ocasionando un aumento significativo de los costos de producción. La plena reestructuración y la orientación hacia las relaciones de mercado se ven en parte obstaculizadas porque en algunos casos las acerías siguen pagando la base salarial entera. Varias representaban también una proporción considerable de la producción agrícola regional de la URSS. Por tanto, los productores de acero tienen que hacer frente a la disminución de la demanda nacional y al aumento de los costos de la energía, el transporte y los insumos, sin posibilidad de recortar costos reduciendo sustancialmente el número de empleados. Una de las formas en que los productores de acero han tratado de resolver esos problemas es mediante un aumento sustancial de las exportaciones (cuadro OVERVIEW-5).

Cuadro OVERVIEW-5

Exportaciones de acero de Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	[1]	7.912	18.388	28.275	30.178	29.762	28.798	27.377	30.313	[1]
Ucrania	[1]	8.580	12.083	12.831	12.848	13.387	17.803	17.583	20.896	[1]
ex URSS[2]	6.101	21.375	33.160	44.278	46.481	46.763	51.696	49.916	57.018	[1]

[1] No disponible.

[2] Incluye todos los Estados de la ex URSS.

Fuente: IISI.

[…]

TIPOS DE CAMBIO

Las fluctuaciones de los tipos de cambio entre el dólar estadounidense y las monedas de otros países pueden tener un efecto significativo en la competitividad relativa de los productores de acero mundiales que venden productos en el mercado de los Estados Unidos. Como se indica en el cuadro OVERVIEW-16, el dólar se ha fortalecido considerablemente frente a las monedas de muchas de las principales fuentes de importación de los productos de acero objeto de investigación durante el período examinado. A medida que la moneda de un país se deprecia frente al dólar, el productor extranjero puede reducir los precios del producto expresados en dólares

en el mercado estadounidense y percibir el mismo precio expresado en su moneda nacional. Esos cambios están en cierto modo mitigados en muchos países porque las principales materias primas utilizadas en la fabricación de acero, como el mineral de hierro, la chatarra y el coque y el carbón metalúrgico, se venden sobre la base del dólar en todo el mundo. Sin embargo, se estima que en los países que compran materias primas en el mercado mundial dos terceras partes de los costos de la fabricación de acero se siguen denominando en monedas locales.[4964]

[…]

Cuadro OVERVIEW-16

Cuantías globales de apreciación y depreciación de monedas de determinados países en relación con el dólar estadounidense, enero-marzo de 1996 a enero-marzo de 2001

País	Tipo de cambio nominal		Tipo de cambio real	
	Apreciación	Depreciación	Apreciación	Depreciación
Alemania	-	30,4	-	36,0
Argentina	-	-	-	11,5
Australia	43,4	-	48,1	-
Brasil	-	52,0	-	24,9
Canadá	-	10,5	-	9,1
Corea	-	38,4	-	31,7
España	-	31,2	-	31,2
India	-	33,5	-	8,2
Indonesia	-	76,3	-	31,1
Italia	-	24,8	-	25,0
Japón	-	10,4	-	20,1
Letonia	-	11,3	-	13,8
México	-	22,4	36,7	-
Países Bajos	-	31,1	-	33,6
Polonia	-	37,9	55,8	-
Reino Unido	4,8	-	2,2	-
Rumania	-	89,7	10,9	-
Rusia	-	83,3	-	45,6
Sudáfrica	-	51,9	-	37,1
Tailandia	-	41,5	-	37,0
Turquía	-	91,9	-	19,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, diciembre de 1999 y julio de 2001.

[4964] (Nota original). Peter Markus y Karlis Kirsis, *Steel in 2001: Constraints Unparalleled, Opportunities Unmatched, presented to Steel Success Strategies XVI, World Steel Dynamics*, 19 de junio de 2001.

10.109 El 3 de enero de 2002, el USTR pidió a la USITC que le proporcionara, entre otras cosas, información adicional sobre la evolución imprevista de las circunstancias. El 9 de febrero de 2002, la USITC respondió a esa solicitud, presentando su Segundo Informe Complementario, donde se afirma, a modo de introducción:

> "Respondemos en la forma siguiente a la decisión del USTR de que identifiquemos cualquier evolución imprevista de las circunstancias que ocasionara que las importaciones de los productos de acero pertinentes aumentaran en tal cantidad que constituyeron una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave. (…)
>
> En la medida en que las decisiones de grupos especiales de la OMC han sugerido que el concepto de evolución 'imprevista' de las circunstancias guarda relación con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias pertinentes, observamos que esa evaluación trasciende en muchos aspectos el ámbito de competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no forman parte de su mandato, sino que son competencia del USTR y de los organismos pertinentes del Poder Ejecutivo."[4965]

10.110 El Segundo Informe Complementario procede seguidamente a explicar la "evolución imprevista de las circunstancias". La explicación de la USITC es bastante breve:

> "En las fechas de celebración de la Ronda Uruguay, y durante algún tiempo después de su conclusión, varios mercados emergentes, y muy especialmente los de Asia Sudoriental, experimentaron un importante crecimiento económico global. Los índices de crecimiento en esos países superaron el 8 por ciento anual en la primera mitad del decenio de 1990.[4966] Esos altos índices de crecimiento fueron respaldados por un crecimiento aún más acusado de las exportaciones.[4967] Hasta el otoño de 1997, inclusive, los economistas proyectaron un crecimiento continuado con índices igualmente notables en esos mercados emergentes.[4968] A pesar de ese período de intenso crecimiento y predicciones generalmente optimistas, la "crisis financiera asiática" comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997.[4969] La depreciación del baht y la pérdida de confianza de los inversores prendieron la mecha de una crisis más amplia que afectó a muchos mercados en desarrollo. La crisis desaceleró el crecimiento y redujo la demanda de acero en muchos mercados de países emergentes. Entre 1997 y 1998, el consumo de acero en Indonesia, Corea,

---

[4965] (Nota original). Segundo Informe Complementario de la USITC, Apéndice I, páginas 1-4 (Prueba documental CC-11).

[4966] (Nota original). Perspectivas económicas mundiales, octubre de 1995-octubre de 1997, estudios del personal del Fondo Monetario Internacional, *Exh. 19 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief*.

[4967] (Nota original). Perspectivas económicas mundiales y predicciones económicas APEC, *Exhs. 19 and 20 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief*.

[4968] (Nota original). Perspectivas económicas mundiales, *Exh. 19 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief* y páginas 20-21.

[4969] (Nota original). *Steel*, Inv. Nº. TA-201-73; USITC Pub. 3479 (diciembre de 2001), volumen II, OVERVIEW-17.

Malasia, Filipinas y Tailandia disminuyó en 29,6 millones de toneladas, una caída del 41,4 por ciento.[4970] Sólo en Corea, el consumo de acero acabado disminuyó 14,5 millones de toneladas, un 34,4 por ciento.[4971] La crisis ocasionó también depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea con respecto al dólar estadounidense.[4972] En enero de 1998 esas monedas se habían depreciado entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales.[4973]

Aunque la desintegración de la ex Unión Soviética y las consiguientes perturbaciones económicas en las anteriores repúblicas soviéticas fueron anteriores a la conclusión de la Ronda Uruguay, dificultades financieras no previstas ocasionaron un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999.[4974] En particular, a medida que Rusia y las otras ex repúblicas soviéticas experimentaron intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de la moneda en ese período, las exportaciones de acero aumentaron casi un 22 por ciento.[4975] También otros países del Este europeo emergieron como exportadores netos de acero.[4976]

Mientras que otros mercados experimentaron desórdenes y contracciones significativas después de 1997, la demanda en los Estados Unidos siguió siendo sólida. De hecho, la economía de los Estados Unidos disfrutó de una expansión económica global sin precedentes en el decenio de 1990. Por tanto, la demanda de acero en los Estados Unidos siguió siendo fuerte. El consumo aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono en los Estados Unidos aumentó un 7,8 por ciento entre 1996 y 2000, y llegó a su nivel máximo en 2000.[4977] El consumo aparente de productos largos en los Estados Unidos aumentó un 20,5 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó el nivel máximo del período en 2000.[4978] El consumo aparente de productos tubulares en los Estados Unidos aumentó un 18,2 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó su nivel máximo en 2000.[4979] El consumo

[4970] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-17.

[4971] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-17.

[4972] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-17.

[4973] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-17.

[4974] (Nota original). Las exportaciones aumentaron porque la disminución de la producción de acero en la ex Unión Soviética no siguió el mismo ritmo que la disminución del consumo. El consumo de acero se redujo en más de un 70 por ciento entre 1991 y 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW-4.

[4975] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW-19 y cuadro OVERVIEW-5.

[4976] (Nota original). Respuestas al cuestionario de los productores, importadores y compradores estadounidenses y de productores extranjeros.

[4977] (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[4978] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-1.

[4979] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR-C-1.

aparente de productos inoxidables en los Estados Unidos aumentó un 29,5 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó su nivel máximo en 2000.[4980]

El crecimiento continuado del mercado de los Estados Unidos, combinado con la incertidumbre y la contracción de otros mercados, ejerció una importante presión al alza sobre el dólar estadounidense. El dólar se apreció de manera significativa frente a muchas monedas durante el período de investigación, y esa apreciación se hizo más notable después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998. Entre 1996 y el primer trimestre de 2001, el valor de muchas monedas disminuyó más del 10 por ciento, en términos reales, en relación con el dólar.[4981] El elevado valor del dólar estadounidense hizo que el mercado de los Estados Unidos resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados.

Tradicionalmente, las importaciones de acero han representado un papel en el mercado estadounidense.[4982] Sin embargo, después del comienzo de las crisis económicas asiática y de Rusia, volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero. El mercado estadounidense, en el que la demanda seguía siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada. Numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios. A medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaron otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron."[4983,,4984, 4985]

[4980] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro STAINLESS-C-1.

[4981] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW-16.

[4982] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figura OVERVIEW-10.

[4983] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figuras OVERVIEW-10 y OVERVIEW-16.

[4984] (Nota original). La mayor parte del aumento de las importaciones de acero inoxidable y para herramientas tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) pudieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, alambre inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. *Véase* INV-Z-013.

[4985] Segundo Informe Complementario de la USITC.

10.111 También examinamos, en el Segundo Informe Complementario, la opinión separada de un miembro de la Comisión, la Sra. Bragg, con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". Su declaración, que reproducimos en su totalidad, es la siguiente:

> "Para cada determinación positiva que formulé con arreglo al artículo 202(b)(1) de la Ley de Comercio, tal como indiqué en mis opiniones separadas sobre el daño, tuve en cuenta el estado de la rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente con objeto de comprender adecuadamente el papel de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos a lo largo del período de investigación. Examiné además factores distintos de las importaciones que pudieran ser causa de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.[4986] Es importante señalar que esos otros factores también se consideraron en el contexto del ciclo comercial pertinente.
>
> El marco de mis análisis del daño se basó en la directriz legal de que la Comisión tenga en cuenta el estado de cada rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente[4987], y examine factores distintos de las importaciones que puedan ser causa de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.[4988] Es importante señalar que tanto el marco cronológico como la tendencia del ciclo comercial de cada rama de producción nacional son difíciles, cuando no imposibles, de prever, como ocurre con las condiciones de competencia que pueden afectar en más o en menos al desarrollo del ciclo comercial de cada rama de producción nacional. Aunque la naturaleza y la importancia del ciclo comercial de cada rama de producción nacional se reconoce empíricamente en diverso grado, sólo dentro del contexto del curso del ciclo comercial pertinente, incluidas las fluctuaciones al alza y a la baja inesperadas e incontrolables del ciclo, junto con el nivel sin precedentes de daños demostrado por las ramas de producción nacional y el volumen imprevisto y el marco cronológico del aumento de las importaciones, puede determinarse adecuadamente la repercusión plena y pertinente del aumento de las importaciones en las ramas de producción nacionales a lo largo de todo el período de investigación.

[4986] (Nota original). En los cuestionarios de la investigación, los productores estadounidenses, los importadores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores estadounidenses identificaron ciertas circunstancias (y si esas circunstancias eran inesperadas) que se dieron en los últimos 10 años y como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos de ciertos productos de acero objeto de investigación aumentaron en tal cantidad que tuvieron efectos perjudiciales para las ramas de producción nacional durante el período comprendido entre enero de 1996 y junio de 2001. En términos generales, para cada una de las categorías de productos similares que constaté en mis determinaciones, las respuestas identificaron varias circunstancias imprevistas comunes, entre ellas la crisis económica asiática, la crisis económica de Rusia, el derrumbamiento de la URSS, la emergencia de Europa Oriental y China como productores de acero mundiales, el aumento de la demanda en los Estados Unidos, la fortaleza del dólar estadounidense en relación con otras monedas y los menores precios de los productos importados. Véanse las respuestas al cuestionario de la Comisión de los productores estadounidenses, los importadores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores estadounidenses en las que se indican determinadas circunstancias y si esas circunstancias fueron inesperadas.

[4987] (Nota original). 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(A).

[4988] (Nota original). 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(B).

En particular, como indican los datos que figuran en el expediente, las importaciones aumentaron a lo largo del período de investigación, y las importaciones de muchas de las categorías de productos objeto de examen alcanzaron su nivel máximo en 1998. Es evidente que ese aumento de las importaciones fue consecuencia de las crisis financieras mundiales imprevistas en Asia y Rusia, así como de niveles no previstos de capacidad mundial excesiva de producción de acero, el derrumbamiento de los mercados de acero extranjeros, el hecho de que los países emergentes comenzaran a producir acero en grandes cantidades y el que los productores extranjeros centraran sus ventas en el lucrativo mercado estadounidense, como se indica en la respuesta de mis colegas.[4989] Cada uno de esos factores se identificó en varias respuestas al cuestionario. Esas importaciones se produjeron en un momento en que el volumen de importación aumentó precisamente cuando los productores nacionales esperaban disfrutar de un aumento de rentabilidad, dada la tendencia al alza simultánea del ciclo comercial pertinente. Como se indica en mis opiniones, tradicionalmente las ganancias durante las oscilaciones al alza son esenciales para que los productores nacionales acumulen recursos financieros para resistir la oscilación a la baja del ciclo. Por tanto, en este caso la repercusión de las oportunidades perdidas durante una oscilación al alza no sólo tuvo efectos inmediatos en la rama de producción nacional en virtud de la subvaloración de los precios y los obstáculos a su aumento, la pérdida de ventas, y los ingresos perdidos resultantes, sino que también tuvo efectos secundarios en la rama de producción nacional, que persistieron hasta que el ciclo varió a la baja.

Al haber perdido oportunidades como consecuencia del aumento imprevisto de las importaciones y el hecho de que ese aumento se produjera en la fase alcista del ciclo comercial pertinente de cada rama de producción nacional, la capacidad de resistir una coyuntura desfavorable de muchas industrias se resintió, por lo que no pudieron prepararse para los efectos continuados de importaciones constantes a precios más bajos. A medida que el ciclo siguió bajando hacia el final del período de investigación, las importaciones siguieron entrando en los Estados Unidos a niveles relativamente altos, presionando aún más al mercado interno. Los efectos derivados del daño producido por los aumentos bruscos e inesperados de 1998, junto con el daño más contemporáneo resultante del hecho de que las importaciones seguían entrando en los Estados Unidos a niveles altos, tuvieron una repercusión combinada devastadora para las distintas ramas de producción nacionales y menoscabaron la capacidad de cada una de ellas para ajustarse al ciclo comercial. Como consecuencia de ello, los beneficios de la mayoría de las ramas de producción nacionales disminuyeron acusadamente, y varios productores nacionales quebraron.

Por consiguiente, la evolución imprevista de las circunstancias identificada en la presente investigación incluye la crisis económica asiática, la crisis económica rusa, el derrumbamiento de la URSS, la emergencia de Europa Oriental y China como productores mundiales de acero, el aumento de la demanda en los Estados Unidos, la fortaleza del dólar estadounidense en relación con monedas de otros países, y los

[4989] (Nota original). Convengo con lo indicado por mis colegas con respecto a la respuesta a la pregunta 1 -evolución imprevista de las circunstancias-, con excepción de los tres primeros párrafos. Aunque no estoy necesariamente en desacuerdo con la perspectiva expuesta en los tres primeros párrafos, observo que las partes y otros no tuvieron oportunidad de hacer observaciones sobre esta interpretación de la "evolución imprevista de las circunstancias".

precios más bajos de las importaciones. En el contexto del ciclo comercial pertinente de cada rama de producción nacional, esa evolución imprevista de las circunstancias, tal como se identificó en varias respuestas al cuestionario, tuvo como consecuencia que las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero pertinentes tuvieran lugar en un momento tal y aumentaran en cantidades tales que constituyeron una causa sustancial de un nivel de daño grave sin precedentes demostrado por la rama de producción nacional."

Alegaciones y argumentos de las partes

10.112 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d) i) *supra*.

Análisis del Grupo Especial

10.113 Aunque todas las partes en la presente diferencia reconocen que es necesario demostrar que existe una conexión lógica entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones al que un Miembro trata de hacer frente mediante el uso de una medida de salvaguardia[4990], difieren por lo que respecta a la manera en que esto puede lograrse.

10.114 En opinión de los reclamantes, tiene que haber una "relación de causalidad" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar daño grave.[4991] La autoridad investigadora está obligada a explicar en qué modo esa evolución está vinculada al aumento de las importaciones en el que se apoya para imponer una medida de salvaguardia.[4992] A juicio de los reclamantes, el análisis de la USITC se basó en datos dispersos e incompletos y dio lugar a vagas sugerencias y especulaciones en el sentido de que las graves perturbaciones monetarias en la ex URSS y en Asia tuvieron por consecuencia un aumento ingente de las exportaciones, o reducciones de las importaciones de acero en esos países, lo que a su vez aumentó las cantidades de acero en el mercado mundial y supuestamente ocasionó un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. Las presuposiciones de la USITC se basan en datos que revelan una disminución del consumo de acero en los mercados afectados. Sin embargo, la USITC no tuvo en cuenta si la producción también disminuyó en esos mercados. Según los Estados Unidos, las palabras "como consecuencia de" indican que algo es "efecto, consecuencia, desenlace o resultado" de otra cosa. Por tanto, la demostración de que un producto está siendo importado en cantidades tales y en condiciones tales que causan daños graves como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias establece en sí misma una conexión lógica entre las cláusulas primera y segunda del párrafo 1 a) del artículo XIX. No hace falta ninguna otra demostración o explicación.[4993]

10.115 El Grupo Especial está de acuerdo con Nueva Zelandia en que no sería adecuado reducir a la inutilidad la obligación de explicar en qué modo la "evolución imprevista de las circunstancias" dio

[4990] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

[4991] Véanse las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4992] Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[4993] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

lugar a que las importaciones aumentaran hasta causar o amenazar con causar un daño grave. En algunos casos, la explicación puede consistir simplemente en corroborar dos series de datos. Sin embargo, en otros casos puede exigir un análisis mucho más detallado para que quede clara la relación existente entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave. La naturaleza de los hechos, incluida su complejidad, determinará la medida en que tiene que explicarse la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causa daños. La oportunidad de la explicación, su alcance y su calidad son todos ellos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y adecuada.

10.116 En primer lugar, el Grupo Especial observa que en ninguna parte del Informe Inicial de la USITC se hace referencia a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*, salvo, como los reclamantes han indicado, en una nota que figura en la opinión separada de un miembro de la Comisión donde se explica que si bien la normativa de la OMC requiere esa demostración, la legislación estadounidense no lo hace.[4994] Sólo en ese caso se examinan los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias por lo que respecta a las medidas de salvaguardia concretas impugnadas. Es cierto que la desintegración de la URSS y la depreciación de las monedas asiáticas se mencionan con respecto a CCFRS.[4995] El párrafo pertinente, que es parte de un examen de la relación de causalidad, remite a la sección OVERVIEW del Apéndice del informe, un análisis de 2-3 páginas de la crisis de Rusia, la crisis asiática y los tipos de cambio. También hay referencias adicionales en las determinaciones concernientes a las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío, las barras de refuerzo y las varillas de acero inoxidable, como se indica en los párrafos 10.106-10.108 *supra*. En la sección OVERVIEW se identifican las crisis de Rusia y de Asia, así como las fluctuaciones de los tipos de cambio, e incluso se hace referencia a los cambios posteriores a la URSS como "evolución de las circunstancias"[4996], pero la identificación de esas crisis y fluctuaciones no se hace en el contexto de una explicación de si constituían una evolución imprevista de las circunstancias y si dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó daños.

10.117 Además, en su informe inicial, la USITC afirmó que "la desintegración de la URSS dio lugar a aumentos importantes de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países que anteriormente formaban parte de la URSS", de nuevo sin datos que lo apoyen.[4997] Asimismo, los Estados Unidos hacen referencia en sus comunicaciones al aumento de las importaciones procedentes de Rusia, Kazajstán y Lituania.[4998] Esas cifras eran parte de un gráfico de importaciones procedentes de muchos países (INV-Y-180), pero en el Informe de la USITC sólo se hacían referencias a ese gráfico en apoyo de declaraciones relacionadas con importaciones procedentes de países que son

[4994] Primera declaración oral pronunciada por Suiza, párrafos 8-10, donde se cita Informe de la USITC, volumen I, opinión separada de la Sra. Bragg, página 270, nota 4 (Prueba documental CC-6).

[4995] Véase el párrafo 10.106.

[4996] Véase el párrafo 10.108.

[4997] Informe de la USITC, página 58.

[4998] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 970-971, donde se citan los cuadros Dataweb de la USITC (EE.UU - Prueba documental 49), que no se incluyeron en el informe de la autoridad competente, e INV-Y-180: (EE.UU - Prueba documental 40), que se citó en el informe de la autoridad competente pero por razones que no guardan relación con una explicación de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

partes en el TLCAN[4999] o con importaciones en general, sin análisis alguno de si las importaciones eran consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias.[5000] Lo que es más importante, no se citaron en apoyo de ningún análisis de una evolución imprevista de las circunstancias, ni se incluyeron en un análisis de esa naturaleza. Por tanto, tampoco pueden utilizarse ante el Grupo Especial para subsanar lagunas en el razonamiento de la USITC.

10.118 En resumen, sólo hay referencias *ad hoc* a las crisis asiática y de Rusia en el Informe Inicial de la USITC, que no abordó la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*. Tampoco hay un examen adecuado de la vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causó daños graves por lo que respecta a cada una de las medidas de salvaguardia específicas objeto de la presente diferencia.

10.119 Examinaremos seguidamente el Segundo Informe Complementario de febrero, que comienza con la siguiente declaración:

> "Respondemos en la forma siguiente a la decisión del USTR de que identifiquemos cualquier evolución imprevista de las circunstancias que ocasionara que las importaciones de los productos de acero pertinentes aumentaran en tal cantidad que constituyeron una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave. (…)"

10.120 Esto puede representar un reconocimiento por la USITC de que estaba identificando por vez primera una "evolución imprevista de las circunstancias" como consecuencia de la cual las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero pertinentes estaban aumentando en tal cantidad que causaban daño grave o amenaza de daño grave en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994. Observamos a ese respecto la afirmación de la USITC de que "en la medida en que las decisiones de grupos especiales de la OMC han sugerido que el concepto de evolución 'imprevista' de las circunstancias guarda relación con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias pertinentes, observamos que esa evaluación trasciende en muchos aspectos el ámbito de competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no forman parte de su mandato, sino que son competencia del USTR y de los organismos pertinentes del Poder Ejecutivo".[5001]

10.121 En el Segundo Informe Complementario, la USITC insiste en los *efectos globales* que las crisis financieras asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía y el dólar estadounidense, tuvieron para desplazar el acero a distintos mercados (como demostraban lo que denomina "fricciones comerciales en muchos mercados"). Después de la crisis de Rusia, por ejemplo, veintiún interlocutores comerciales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Taiwan, Tailandia, Turquía,

---

[4999] Informe de la USITC, páginas 167-169, notas 1026, 1032, 1044; página 179, nota 1109; páginas 213-214, notas 1354-1355 y 1257-1361; páginas 222-223, notas 1433-1437; pueden encontrarse referencias análogas en las opiniones separadas de los miembros de la Comisión.

[5000] Informe de la USITC, página 210, nota 1328; página 213, nota 1353; página 218, nota 1402; página 222, nota 1432; página 371, nota 88; páginas 372-373, nota 98; página 374, nota 108; páginas 387-388, nota 165; página 396, nota 203; página 402, nota 245; pueden encontrarse referencias análogas en las opiniones separadas de los miembros de la Comisión.

[5001] Segundo Informe Complementario de la USITC, Apéndice I, páginas 1-4 (Prueba documental CC-11).

la UE, Venezuela y Viet Nam) han iniciado investigaciones o publicado órdenes antidumping contra las importaciones de acero ruso.

10.122 A nuestro entender, la fragilidad del Informe de la USITC reside en que si bien describe una serie plausible de circunstancias imprevistas como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos procedentes de varias fuentes podían haber aumentado, no llega a demostrar que esas circunstancias realmente ocasionaron un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.123 El Grupo Especial opina que incluso en el caso de que "volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero"[5002], esto no significa, en sí mismo, que las importaciones en los Estados Unidos aumentaron como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el artículo XIX del GATT obliga a demostrar que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un *aumento de las importaciones en* los Estados Unidos. A nuestro juicio, la explicación de la USITC no vinculó esos desplazamientos del mercado del acero con los aumentos específicos de las importaciones *en los Estados Unidos* objeto de examen.

10.124 La USITC sí hace referencia al aumento de las importaciones: "En particular, como indican los datos que figuran en el expediente, las importaciones aumentaron a lo largo del período de investigación, y las importaciones de muchas de las categorías de productos objeto de examen alcanzaron su nivel máximo en 1998." Sin embargo, una vez más esa referencia se hace sin datos que la apoyen. La USITC añade que "a medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaron otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron" y que "numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios". Aunque esto puede ser cierto, y tomamos nota a ese respecto de los datos sobre aumento de las importaciones que figuran en las constataciones de la USITC sobre dicho aumento, no hay referencia alguna a análisis o pruebas justificativos específicos.

10.125 Es perfectamente posible que las contracciones del consumo a las que se refirió la USITC en algunas partes del mundo ocasionaran un aumento de las importaciones en los Estados Unidos, especialmente si la superproducción de productos de acero en general en el mercado mundial del acero impedía la subida de los precios. Aunque esto puede ser una explicación plausible, la USITC no proporcionó ningún dato en apoyo de su afirmación general de que la confluencia de circunstancias imprevistas tuvo por consecuencia el aumento de las importaciones *específicas* objeto de la presente diferencia. El Grupo Especial opina que la complejidad del asunto requería un análisis económico más profundo y detallado.

10.126 Como señalan con razón los reclamantes, la explicación de la USITC guarda relación con la producción de acero en general, y no describe la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones de los productos de acero *específicos* objeto de examen.[5003]

[5002] Véase el párrafo 10.110.

[5003] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 136-139; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 122-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 124-127;

10.127 El Grupo Especial estima que si bien no es necesario que una evolución imprevista de las circunstancias afecte únicamente a un sector económico, o que afecte a segmentos de un sector económico o una rama de producción en forma distinta, la USITC estaba obligada a explicar de qué manera el aumento de las importaciones de los productos de acero específicos objeto de la investigación estaba vinculado a la confluencia de circunstancias imprevistas y era consecuencia de su evolución. Cabe suponer que las crisis asiática y de Rusia afectaron a algunos países más que a otros, y a ciertos productos de acero más que a otros, dependiendo de la producción de esos productos de cada uno de esos países. Esa fue ciertamente la opinión de los productores que en los cuestionarios de la USITC afirmaron, por ejemplo, que la crisis financiera asiática estaba teniendo una repercusión negativa en el funcionamiento de la rama de producción nacional con respecto al alambre de acero inoxidable, pero no con respecto a las varillas de acero inoxidable, las barras de acero inoxidable o las barras de refuerzo.[5004]

10.128 A pesar de lo que pidió a los productores en los cuestionarios, la USITC no hizo intento alguno de establecer diferencias en los efectos que la presunta evolución imprevista de las circunstancias tuvo en los distintos sectores de productos a los que las diversas medidas de salvaguardia afectaban.

10.129 En una nota, la USITC afirmó que:

> "La mayor parte del aumento de las *importaciones de acero inoxidable y para herramientas* tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) *pudieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación*, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, alambre inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. *Véase* INV-Z-013."[5005]

10.130 La USITC no detalló más esta cuestión, y en lugar de ello se limitó a afirmar que la "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar, "como indican los datos que figuran en el expediente, a un aumento de las importaciones en el período de investigación, en el que muchas categorías de productos objeto de examen alcanzaron el nivel máximo de importación en 1998".[5006]

Primera comunicación escrita de China, párrafos 94-96; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.20.

[5004] Cuadro STAINLESS-108, Informe de la USITC, volumen III, página STAINLESS-89, y cuadro LONG-102, Informe de la USITC, volumen II, página LONG-100.

[5005] Segundo Informe Complementario de la USITC, nota 24, página 4.

[5006] Véase el párrafo 10.111.

La USITC no respaldó esa alegación haciendo referencia a los datos concernientes a cada una de las medidas de salvaguardia específicamente objeto de examen.

10.131 Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la Sra. Bragg, que formuló opiniones adicionales separadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias en el Segundo Informe Complementario de febrero. Dejando aparte la cuestión del valor de la opinión de un miembro de la Comisión en relación con la de la mayoría, la Sra. Bragg afirma claramente que "este aumento de las importaciones fue consecuencia de las crisis financieras globales imprevistas en Asia y Rusia …". Sin embargo, no respalda su conclusión, limitándose simplemente a afirmar que la conclusión de la frase citada "es evidente". En una nota añade: "(…) *dio lugar a que las importaciones en los Estados Unidos de ciertos productos de acero objeto de investigación aumentaran en cantidades tales* que tuvieron repercusiones negativas en las ramas de producción nacionales durante el período comprendido entre enero de 1996 y junio de 2001" (sin cursivas en el original). Una vez más, la Sra. Bragg parece poder concluir que las importaciones de "ciertos" productos de acero aumentaron. Sin embargo, no especificó cuáles, ni la manera en que el aumento de las importaciones relacionadas con cada una de las medidas de salvaguardia estaba vinculado con la confluencia de circunstancias imprevistas identificada.

10.132 Aunque los Estados Unidos aducen que había datos que apoyaban el análisis de la USITC, aparte de los datos sobre consumo concernientes a los países más gravemente afectados en Asia Sudoriental y los datos sobre producción y consumo de las anteriores repúblicas de la URSS[5007], estas pruebas, que se presentaron por primera vez como pruebas pertinentes ante el Grupo Especial, y no se citaron en el Informe de la USITC como parte de una explicación razonada y adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias, preocupan al Grupo Especial.

10.133 Por ejemplo, los Estados Unidos remiten en su comunicación[5008] a partes del Informe de la USITC que contienen, en notas al pie, referencias a cuadros donde figuran las importaciones por países y por productos correspondientes a todo el período de investigación.[5009] No cabe duda de que esos cuadros contenían datos que podían haberse utilizado para explicar la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un aumento de importaciones que causaron daños. Sin embargo, la autoridad competente no hizo tal cosa. De hecho, el texto al que corresponden las notas no guarda relación alguna con una explicación de la evolución imprevista de las circunstancias o se refiere en términos generales a las importaciones sin especificar de dónde procedían.

[5007] Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[5008] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 966-970.

[5009] Las secciones del informe de la USITC que los Estados Unidos han señalado a nuestra atención son: páginas 65-66 (CPLPAC), 99-100 (barras laminadas en caliente), 107-108 (barras acabadas en frío), 115-116 (barras de refuerzo), 168-170 (ciertos tubos soldados), 178-180 (ABJH), 213-214 (barras de acero inoxidable), 222-223 (varillas de acero inoxidable), 259-260 (alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Koplan), 303-305 (productos planos de acero al carbono y alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Bragg), 309-310 (productos de acero fundido con estaño, miembro de la Comisión Miller), 347 (alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Devaney).

10.134 En sus comunicaciones, los Estados Unidos también hacen referencia al aumento de las importaciones procedentes de Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.[5010] Estimamos que estas pruebas de apoyo *ex post*, que se basan en información que no figura ni se menciona en el informe de la autoridad competente (pero que está disponible en el sitio Web de la USITC) puede ser útil para refutar otros argumentos planteados por los reclamantes, y podría incluso ser la explicación adecuada de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones. No obstante, lleva a preguntarse si los Estados Unidos, en esta etapa avanzada del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, están tratando de subsanar lagunas que la USITC dejó en la explicación proporcionada en el informe que publicó.

10.135 El Grupo Especial considera que, habida cuenta de la complejidad derivada de la confluencia de circunstancias imprevistas a la que la USITC hizo referencia, sumada a la complejidad del presente caso, la explicación dada por la USITC sobre cómo la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño grave no es razonada y adecuada. Además, tampoco se apoya en datos pertinentes, y no demuestra, como cuestión de hecho, que esa evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero específicos que son objeto de las medidas de salvaguardia impugnadas.

10.136 Los reclamantes aducen también, en particular, que no se demostró que esa evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones procedentes de Rusia, y que los Estados Unidos no estaban facultados para tener en cuenta el aumento de las importaciones procedentes de Rusia. Abordaremos esta cuestión más abajo.

Conexión lógica entre las concesiones arancelarias de un Miembro y el aumento de las importaciones causante de daño grave

Alegaciones y argumentos de las partes

10.137 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d) *supra*.

Análisis del Grupo Especial

10.138 Los argumentos de los reclamantes se apoyan en el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece, entre otras cosas, que el aumento de las importaciones que causa daños debe producirse "*como consecuencia de* la evolución imprevista de las circunstancias *y por efecto de* las obligaciones, incluidas las *concesiones arancelarias*, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".

10.139 En *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación afirmó que:

> "En lo que respecta a la expresión 'por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]', *estimamos que esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994*. A este respecto, observamos

[5010] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 962-965, donde se citan la Primera comunicación escrita de China, párrafo 103 y los cuadros Dataweb de la USITC (EE.UU. - Prueba documental 49).

> que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994."[5011] (sin cursivas en el original)

10.140 A nuestro juicio, cuando el Órgano de Apelación escribió "esta frase significa solamente", interpretaba que las palabras "como consecuencia de … concesiones arancelarias" significaban que la conexión lógica entre las concesiones arancelarias y el aumento de las importaciones causante de daño grave queda demostrada cuando hay pruebas de que el Miembro importador ha hecho concesiones arancelarias para el producto pertinente.

10.141 Sin embargo, los reclamantes han aducido que la presente diferencia plantea una cuestión distinta. A su juicio, la cuestión es si un Miembro puede invocar una medida de salvaguardia para proteger a su rama de producción del aumento de importaciones procedentes de un país que no es miembro de la OMC -en otras palabras, de un país con el que no tiene obligaciones o al que no ha hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC.

10.142 El Grupo Especial conviene con las partes en que las medidas de salvaguardia tienen que usarse contra importaciones de productos para los cuales se han hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC. Sin embargo, lo que aquí sucede es que no está claro si la USITC quería aducir que la confluencia de circunstancias imprevistas dio lugar al aumento de las importaciones procedentes de Rusia o de las repúblicas ex soviéticas *per se*. Ciertamente, en su informe inicial la USITC afirma que "la desintegración de la URSS ha dado lugar a importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países anteriormente pertenecientes a la URSS".[5012] En su Segundo Informe Complementario, la USITC sostiene asimismo que "dificultades financieras imprevistas dieron lugar a un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999".[5013] Sin embargo, hacia el final de su demostración, la USITC aparentemente aduce más bien que las circunstancias imprevistas, consideradas conjuntamente, ocasionaron un desplazamiento general de los mercados de acero mundiales que dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de productos de acero procedentes de diversas y numerosas fuentes extranjeras:

> "Tradicionalmente, las importaciones de acero han representado un papel en el mercado estadounidense.[5014] Sin embargo, después del comienzo de las crisis económicas asiática y de Rusia, volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero. El mercado estadounidense, en el que la demanda seguía siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada. Numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente

[5011] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[5012] Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

[5013] Las exportaciones aumentaron porque la disminución de la producción de acero en la ex-Unión Soviética no fue proporcional a la disminución del consumo. El consumo de acero disminuyó más de un 70 por ciento de 1991 a 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW-4.

[5014] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figura OVERVIEW-10.

> atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios. A medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaron otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron."[5015, 5016, 5017]

10.143 El Grupo Especial entiende que los Estados Unidos aducen que los desplazamientos del acero en los mercados mundiales dieron lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos procedentes de todas las fuentes, y no sólo a un aumento de las importaciones procedentes de Asia y Rusia. Creemos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero esta hipótesis requiere una explicación razonada y adecuada de esa correlación entre hechos y efectos.

10.144 A nuestro entender, esta explicación ulterior por parte de la USITC de los efectos de esa confluencia de circunstancias imprevistas que ocasionó un aumento de las importaciones procedentes de numerosas fuentes parece plausible, pero no está suficientemente apoyada y explicada. Por tanto, a la luz de lo que en definitiva concluimos en los párrafos 10.145-10.150 *infra*, el Grupo Especial no considera necesario examinar el argumento de los reclamantes de que el aumento de las importaciones (directamente procedentes) de Rusia no es pertinente porque los Estados Unidos no han hecho concesiones arancelarias a Rusia.

4. Conclusión

10.145 El Grupo Especial considera, en suma, que la complejidad de la evolución imprevista de las circunstancias invocada por la USITC requería una demostración más detallada y respaldada por más datos que los facilitados por la USITC. Por ejemplo, aunque la USITC afirma que "el mercado estadounidense, en el que la demanda siguió siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada"[5018], cabe preguntarse, en primer lugar, cuánto acero se desplazó y de dónde. Si la autoridad competente consideró que la parte importada en los Estados Unidos era "una parte importante", cabe suponer que la USITC era consciente de cuánto se había desplazado en

---

[5015] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figuras OVERVIEW-10 y OVERVIEW-16.

[5016] (Nota original). La mayor parte del aumento de las importaciones de acero inoxidable y para herramientas tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) pudieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, alambre inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. *Véase* INV-Z-013.

[5017] Segundo Informe Complementario de la USITC.

[5018] Véase el párrafo 10.110.

total, así como de cuánto se había desplazado a los Estados Unidos y no a otros países, o al menos de la proporción.

10.146 Estimamos que la USITC debería haber proporcionado una explicación más amplia y coherente de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias *dio lugar* al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, de su origen y de su alcance. Estimamos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero que no proporcionó una explicación razonada y adecuada a ese respecto.

10.147 El Grupo Especial recuerda que como la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo para la imposición de una medida de salvaguardia, esa demostración debe hacerse con respecto a cada medida de salvaguardia. Aunque la evolución imprevista de las circunstancias ofrezca la misma justificación para varias medidas de salvaguardia, el Grupo Especial considera que la USITC estaba obligada a explicar por qué esto era así y por qué cada uno de los productos específicos objeto de examen se vio afectado por la confluencia de circunstancias imprevistas.

10.148 Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial constata que, habida cuenta de la complejidad de las alegaciones formuladas por la USITC, incluida su argumentación basada en una confluencia de factores económicos, la Comisión no proporcionó una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de circunstancias imprevistas que destacó dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero específicamente objeto de examen, causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, no hay necesidad de examinar el resto de los argumentos planteados por los reclamantes, entre ellos si los elementos de hecho apoyaban las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.

10.149 Por todos los motivos anteriormente expuestos, el Grupo Especial constata que las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias no constituyen una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de las crisis asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y del dólar estadounidense, dieron lugar realmente a un aumento de importaciones específicas en los Estados Unidos que causaron daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.150 En consecuencia, el Grupo Especial constata que todas las medidas de salvaguardia impugnadas en la presente diferencia son incompatibles con las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

D. ALEGACIONES RELATIVAS AL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.151 Las alegaciones y argumentos de las partes concernientes al "aumento de las importaciones" figuran en las secciones VII.F.2-4 *supra*.[5019]

[5019] El Grupo Especial es consciente de que algunos de los reclamantes no invocaron el artículo XIX del GATT de 1994 en apoyo de sus alegaciones relativas al aumento de las importaciones. Por consiguiente, el Grupo Especial no ha examinado esas alegaciones sino que, en cambio, se ha centrado en las alegaciones

2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.152 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, dice así:

> "Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores." (se omite la nota al pie)

10.153 El párrafo 2 del artículo 4 establece los requisitos operacionales para determinar si se dan las condiciones identificadas en el párrafo 1 del artículo 2. Con respecto al aumento de las importaciones, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere, en la parte pertinente, que:

> "En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán … el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos …"

3. Análisis del Grupo Especial

a) Las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

10.154 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que un Miembro sólo podrá aplicar a un producto una medida de salvaguardia si ha determinado "que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores …".

10.155 Todas las partes están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 establece tres condiciones que deben satisfacerse para que pueda imponerse una medida de salvaguardia, y que una de esas condiciones es el "aumento de las importaciones". Las partes discrepan sobre si el párrafo 1 del artículo 2 fija algún umbral, ya sea cuantitativo y/o cualitativo, para esa prescripción del "aumento de las importaciones".

10.156 Los reclamantes se remiten al asunto *Argentina - Calzado (CE)*, donde el Órgano de Apelación afirmó que:

> "el aumento de las importaciones debía haber sido 'imprevisto' o 'inesperado' … A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que 'han aumentado en tal cantidad' no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una

---

formuladas con respecto a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, presentadas por todos los reclamantes. El Grupo Especial considera que este enfoque no afecta de ningún modo a los derechos de las partes en relación con sus respectivas alegaciones y defensas relativas al aumento de las importaciones en la presente diferencia.

> investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado -o a las de hace cinco años. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta *cualquier* aumento en la cantidad de las importaciones. Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado 'en *tal* cantidad' que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".[5020]

10.157 Los Estados Unidos rechazan esa interpretación del texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias formulada por el Órgano de Apelación. A juicio de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación no podía deducir del párrafo 1 del artículo 2 requisitos que los redactores del tratado no previeron. En particular, los Estados Unidos se remiten al texto del párrafo 1 del artículo 2, que no incluye ninguna referencia a las palabras "reciente", "súbito", "importante" y "agudo". Además, los Estados Unidos opinan que una vez que una autoridad competente ha determinado que las importaciones han aumentado, está facultada para examinar, y examinará, si ese aumento de las importaciones está causando daños graves, de modo que sólo el aumento de las importaciones que cause daños graves permitirá aplicar medidas de salvaguardia compatibles con la OMC. La autoridad competente sólo podrá formular una determinación global de que el aumento de las importaciones está causando daños graves a los productores de los productos nacionales similares cuando haya hecho esas constataciones con respecto al daño grave y la relación de causalidad. En otras palabras, los Estados Unidos aducen que el que el aumento de las importaciones sea *lo bastante* reciente, *lo bastante* súbito, *lo bastante* agudo y *lo bastante* importante *para causar* o amenazar con causar daño grave es una interrogante que se responde a medida que las autoridades competentes progresan en el resto de su análisis (es decir, en su consideración del daño grave o amenaza de daño grave y de la relación de causalidad). Según los Estados Unidos, esos análisis no tienen por qué formar parte de la evaluación de la cuestión básica de si las importaciones han aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional.[5021]

10.158 El Grupo Especial observa, en primer lugar, que todas las partes están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 requiere que las importaciones hayan aumentado. Normalmente, una conclusión de que las importaciones han aumentado requerirá una comparación entre los niveles de importación en distintos períodos o en distintos momentos. El artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias nada dicen sobre el marco temporal que ha de ser la base de la comparación.

10.159 No obstante, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que "las importaciones [hayan] aumentado en tal cantidad …" (en la versión inglesa *a product is being imported in… increased quantities*). El Grupo Especial estima que el uso del presente en la locución "*is being imported*" tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es preciso que las autoridades competentes examinen importaciones recientes, y que el aumento de las importaciones sea "reciente". El Grupo Especial observa que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT

[5020] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

[5021] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177.

de 1994 especifican concretamente la longitud del período de investigación a efectos de determinar el aumento de las importaciones.

10.160 Los reclamantes no impugnan la elección de un período de investigación de cinco años *per se*. Antes bien, lo que consideran inadmisible es que la USITC, en términos generales, no se centrara suficientemente en la situación de las importaciones en la última parte de período de investigación.

10.161 El Grupo Especial considera que, en consecuencia, para determinar si las importaciones han aumentado recientemente es preciso identificar el período reciente pertinente, y evaluar el desarrollo de las importaciones durante ese período reciente, caso por caso. Además, en la práctica es muy frecuente que la cuantía del aumento de las importaciones (en términos absolutos o relativos) no muestre un movimiento ascendente inequívoco, sino movimientos tanto ascendentes como descendentes que alternan con el paso del tiempo, con amplitud distinta.[5022] Dado que no hay períodos definidos o prescritos dentro de los cuales deban compararse las importaciones, una autoridad competente tiene que realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las características de la evolución de las cuantías de importación a lo largo de todo el período de investigación, y evaluar si, dentro de esa globalidad, las importaciones han aumentado recientemente.[5023]

10.162 Por lo que respecta a *cuán* recientemente tienen que haber aumentado las importaciones, el Grupo Especial observa, como hizo el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos*[5024], que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que "las importaciones de ese producto … han aumentado en tal cantidad". Por tanto, no es preciso que las importaciones *estén* aumentando en el momento de formularse la determinación; lo que es necesario es que las importaciones *hayan* aumentado, si los productos se siguen importando en esa cantidad mayor. En consecuencia, el Grupo Especial comparte la opinión del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que el hecho de que el aumento de las importaciones tenga que ser "reciente" no significa que deba persistir hasta el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad investigadora, ni hasta el final mismo del período de investigación.[5025] Como indicó el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*[5026], la atención debe centrarse en los datos más recientes, pero éstos no deben examinarse *aislándolos* de los datos relativos a la parte menos reciente del período de investigación. Sin embargo, como indica el uso del presente "*are being*", es implícito que las importaciones se mantienen en el presente a niveles más altos (es decir, que han aumentado).

10.163 El que una disminución de las importaciones al final del período de investigación impida, en un caso concreto, hacer una constatación de que las importaciones han aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dependerá, por tanto, de si, a pesar de esta disminución posterior, el aumento anterior significa que el producto (se sigue) importando en mayor cantidad. En esta evaluación los factores que han de tenerse en cuenta son la duración y el nivel de la disminución al final del período de investigación pertinente, así como las características, por ejemplo la agudeza y el alcance, del aumento que tuvo lugar antes.

[5022] Véanse a ese respecto, como ejemplos ilustrativos, los gráficos sobre importaciones en términos absolutos y relativos presentados más adelante en esta sección sobre el aumento de las importaciones.

[5023] *Véase* también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.161.

[5024] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

[5025] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

[5026] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

10.164 Para dar un ejemplo extremo, una leve disminución corta y muy reciente no menoscabaría un aumento global si las importaciones se han multiplicado por 10 en años anteriores. A la inversa, para dar un ejemplo extremo opuesto, no puede seguirse afirmando que las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad, o de hecho en *cualquier* cantidad, si en el momento de formularse la determinación la cuantía de las importaciones ha llegado casi a cero o a un nivel inferior al de cualquier momento del período de investigación.[5027]

10.165 El Grupo Especial estima que las autoridades competentes, al investigar si las importaciones han aumentado en el período reciente, y si el aumento de las importaciones está causando daños graves a los productores nacionales de productos nacionales similares o directamente competidores, están obligadas a tener en cuenta las *tendencias* de las importaciones a lo largo del período de investigación, como sugiere el párrafo 2 a) del artículo 4.[5028] Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que se evalúen "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones … en términos absolutos y relativos", el Grupo Especial no considera justificado el argumento de que ese ritmo tiene que acelerarse siempre, o de que tiene que ser positivo en cada momento del período de investigación.

10.166 Además, el Grupo Especial recuerda que la finalidad misma de una medida de salvaguardia es hacer frente al resultado de acontecimientos inesperados (una evolución imprevista de las circunstancias de conformidad con el artículo XIX del GATT), concretamente un aumento de las importaciones que causa daños graves. Este carácter imprevisto e inesperado de las circunstancias que ocasiona el aumento de las importaciones, así como el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, requiere una evaluación de si las importaciones aumentaron súbitamente de modo que la situación se convirtió en un caso de urgencia en el que era preciso adoptar medidas de salvaguardia. En consecuencia, el Grupo Especial estima que el aumento de las importaciones debe ser "súbito".

10.167 Estimamos que cuando el Órgano de Apelación afirmó que "el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'"[5029], estaba actuando en el marco del mandato del párrafo 2 del artículo 3 del ESD de aclarar las disposiciones vigentes, en este caso el sentido de las palabras "han aumentado en tal cantidad".[5030] A juicio del Grupo Especial, una constatación de que las importaciones han aumentado a tenor del párrafo 1 del artículo 2 cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante.

10.168 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante el aumento debe ser para que se pueda considerar como un "aumento" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[5027] No descartamos que pueda hacerse una excepción si, a pesar de la profunda caída, hay indicaciones de que esa caída sólo es temporal y en algún sentido artificial. *Véase* también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.159.

[5028] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129; e informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.276.

[5029] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

[5030] El Grupo Especial también está obligado por el mandato de aclarar las disposiciones vigentes, que evidentemente también implica, como se indica en el párrafo 2 del artículo 19 del ESD, que las constataciones y recomendaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación "no podrán entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados".

En contraste, la falta de criterios *absolutos* no puede llevar a la conclusión de que no hay ningún criterio, y de que cualquier aumento entre dos puntos temporales identificados satisface lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial también conviene con los Estados Unidos en que lo que hay que preguntarse no es si las importaciones han aumentado "reciente y súbitamente" *en abstracto*. Es necesaria una evaluación *concreta*. Una autoridad competente deberá realizar un análisis teniendo en cuenta todas las características de la evolución de las cuantías de importación y el hecho de que el aumento de las importaciones sea hasta cierto punto reciente y súbito.

10.169 El Grupo Especial estima que si bien una autoridad competente debe hacer una única[5031] determinación de que las importaciones aumentaron de modo que causaron daños graves, es preciso que hagan constataciones diferenciadas con respecto a cada una de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para que un Miembro pueda imponer una medida de salvaguardia, tendrá que haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias (artículo XIX del GATT de 1994) y haber formulado una determinación de que el aumento de las importaciones estaba causando daños graves (párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias) a los productores nacionales pertinentes. El Grupo Especial estima que la investigación de los tres requisitos que componen la determinación de que el aumento de las importaciones está causando daños graves, así como la demostración de si esto es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no tienen que hacerse o completarse en un orden específico. Conjuntamente, esas constataciones diferenciadas deben ofrecer una explicación razonada y adecuada (artículo 2, párrafos 1 del artículo 3 y artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias) de la manera en que se han satisfecho los requisitos previos pertinentes para imponer medidas de salvaguardia compatibles con la OMC.

10.170 Dicho esto, el Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que las autoridades competentes, al evaluar si los hechos justifican una conclusión de que las importaciones han aumentado "en tal cantidad" y se han realizado "en condiciones tales", tendrán que demostrar en primer lugar que las importaciones aumentaron, en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Esto no significa que en última instancia "cualquier aumento bastará", ya que las autoridades competentes también tienen que determinar si ese aumento es súbito y reciente dentro de un período de tiempo pertinente determinado caso por caso.

10.171 El Grupo Especial estima, no obstante, que esas constataciones de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, distintas de sus constataciones sobre el daño y la relación de causalidad, pueden basarse en los resultados de toda su investigación. Las constataciones de la autoridad competente sobre el primer requisito -el aumento de las importaciones- pueden tener efectos en las constataciones concernientes al daño o a la relación de causalidad, como prescribe el párrafo 2 a) del artículo 4. Cuando una autoridad competente examina las demás condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia, determina, como requirió el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.

[5031] Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 73-74: "Consideramos que debe darse a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* una interpretación coherente, en particular a la luz de la conexión textual explícita que existe entre esas dos disposiciones. Según la cláusula inicial del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 -'No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que …'- *ambas* disposiciones establecen normas que rigen una determinación *única*, formulada con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4."

b) Datos correspondientes a todo el año 2001

10.172 Los reclamantes aducen que la USITC pasó por alto las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, es decir, los datos correspondientes a todo el año 2001 (incluidos los últimos seis meses siguientes al final del período de investigación), e insisten en que cuando la USITC, en febrero de 2002, actualizó su informe y completó su determinación, se disponía de datos correspondientes a todo el año 2001. Según los Estados Unidos, consideraciones jurídicas y prácticas fundamentales deberían llevar al Grupo Especial a rechazar la tentativa de los reclamantes de ampliar el período de investigación integrando datos correspondientes a todo el año 2001 que no figuran en el expediente de la investigación de la USITC iniciado a principios de julio de 2001.

10.173 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no puede pedirse a una autoridad competente que tenga en cuenta datos y pruebas de los que no dispone en el momento en que formula su determinación.[5032] En este caso, la determinación en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, la determinación sobre el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el daño grave, fue formulada por la USITC en octubre de 2001. En esa fecha no habría habido posibilidad alguna de disponer de datos para todo el año 2001. Además, esos datos guardaban relación con acontecimientos que (al menos parcialmente) tuvieron lugar *después* de la determinación. El hecho de que nuevos datos se hagan públicos después de haberse formulado una determinación no obliga a formular una nueva determinación que sustituya a la ya formulada. Lo que el Presidente hizo en 2002 no fue una "determinación" en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque el Presidente no determinó que el aumento de las importaciones estaba causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, los datos sobre volúmenes de importación correspondientes a la segunda mitad de 2001 no eran pertinentes para la cuestión de si se había producido un "aumento de las importaciones" con respecto a las determinaciones formuladas por la USITC en octubre de 2001.

10.174 En consecuencia, el Grupo Especial procederá a evaluar las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones de cada producto objeto de examen sobre la base de los datos de que la USITC disponía al final del período de investigación, es decir, al finalizar junio de 2001. Por consiguiente, el Grupo Especial no tendrá en cuenta los datos concernientes a la segunda mitad de 2001.[5033]

[5032] Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 71: "No obstante, la debida diligencia de un Miembro no puede incluir el examen de pruebas que no existían, por lo que no cabía la posibilidad de que fueran tomadas en cuenta cuando el Miembro formuló su determinación. La demostración por un Miembro de que las importaciones en su territorio de un determinado producto han aumentado en tal cantidad que causan un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) a la rama de producción nacional sólo puede basarse en hechos y pruebas existentes en el momento en que se formuló la determinación. Debido al carácter urgente de una investigación de esa naturaleza, cabe que el Miembro no pueda aplazar su determinación para tener en cuenta pruebas de las que sólo podría disponer en una fecha posterior. Incluso una determinación sobre la existencia de una amenaza de perjuicio grave ha de basarse necesariamente en proyecciones extrapoladas de los datos *existentes.*" *Véase* también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 150 y 172.

[5033] El Grupo Especial recuerda que un Miembro sólo puede imponer una medida de salvaguardia en la medida y por la duración necesarias para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones. Por lo general, la demora entre la determinación de que el aumento de las importaciones está causando daños graves y la imposición de la medida de salvaguardia afectará a la decisión adoptada de conformidad con los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si hay una demora demasiado larga entre la determinación de la autoridad competente y la imposición efectiva de la medida de salvaguardia, el Miembro importador puede

c) El período reciente en la presente investigación

10.175 El Grupo Especial observa una vez más que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cuál debe ser la duración del período de investigación en una investigación sobre salvaguardias, o si, y en qué manera, ese período debe segmentarse a efectos del análisis. A la luz de la conclusión del Grupo Especial, arriba citada, de que la autoridad competente tiene que haber determinado que las importaciones han aumentado súbita y recientemente, el Grupo Especial centrará por lo general su análisis en la situación de las importaciones en el período más reciente anterior al final del período de investigación, teniendo en cuenta que la situación en la parte anterior del período de investigación también puede arrojar luz sobre la evolución de las importaciones.

d) Norma de examen

10.176 Por último, y con respecto a la evaluación de los aspectos fácticos de la determinación de aumento de las importaciones formulada por la USITC, el Grupo Especial recuerda que la norma de examen que ha de aplicarse requiere determinar si el informe sobre la investigación publicado contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los hechos que tuvo ante sí la USITC justifican la determinación relativa al aumento de las importaciones.[5034]

10.177 El Grupo Especial procederá seguidamente a examinar las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones de cada uno de los productos objeto de examen.

4. Análisis referido a medidas específicas

a) CCFRS

i) Las constataciones de la USITC

10.178 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de CCFRS, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.[5035] Constatamos que las importaciones totales de ciertos productos planos de acero al carbono, incluidos los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido, aumentaron tanto en términos reales como en relación con la producción nacional. En términos reales, el total de las importaciones aumentó de 18,4 millones de toneladas cortas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000, un aumento del 13,7 por ciento.[5036]

---

encontrarse en una situación en la que la aplicación de la medida de salvaguardia ya no es necesaria para reparar el daño grave.

[5034] *Véase* el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.5; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

[5035] (Nota original). El miembro de la Comisión Sr. Devaney se suma al análisis de la mayoría relativo al aumento de las importaciones tal como figura aquí. Constata además que si el análisis se realiza con respecto a toda la rama de producción tal como él la ha definido, el resultado es el mismo, es decir, que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.

[5036] (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

> El total de las importaciones disminuyó de 11,5 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 6,9 millones de toneladas cortas en el de 2001.[5037] La relación entre las importaciones y la producción nacional (incluida la producción para consumo cautivo) también aumentó durante el período de investigación, del 10 por ciento en 1996 al 10,5 por ciento en 2000.[5038] Las importaciones también aumentaron en relación con las expediciones comerciales nacionales. El total de las importaciones fue equivalente al 32,6 por ciento de las expediciones comerciales nacionales en 2000, frente a un 31,5 por ciento en 1996.[5039] En el período intermedio de 2001 el total de las importaciones fue equivalente al 22,7 por ciento de las expediciones comerciales nacionales.[5040]
>
> Observamos que en 1998, el punto intermedio del período completo de cinco años examinado, se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones, que alcanzaron su límite máximo no sólo en términos absolutos sino también como porcentaje de la producción estadounidense. Las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono totalizaron 25,3 millones de toneladas cortas, un aumento del 37,5 por ciento sobre los niveles de 1996. Aunque el volumen de las importaciones disminuyó en 1999 y 2000 con respecto a ese límite máximo, el nivel absoluto y la relación entre las importaciones y la producción estadounidenses siguieron siendo significativamente más altos en 1999 y 2000 que al comienzo del período. La repercusión de esta tendencia de las importaciones en el rendimiento de la rama de producción nacional se examina *infra* en el epígrafe Causa Sustancial de Daño Grave."[5041]

10.179 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC:[5042]

[5037] (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

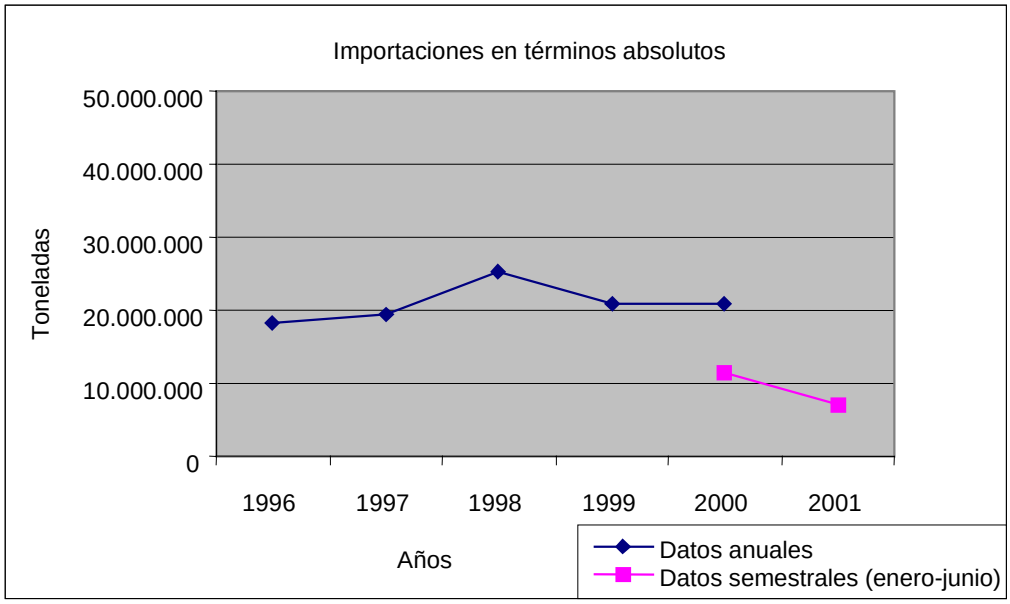
[5038] (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

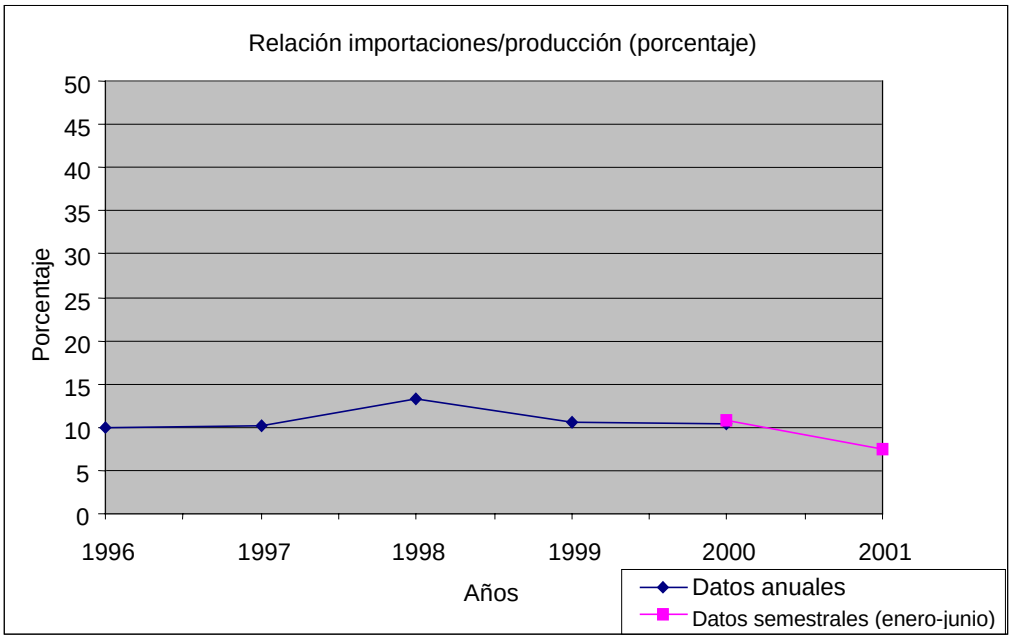
[5039] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público en cuadros FLAT-12 a FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

[5040] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público en cuadros FLAT-12 a FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

[5041] Informe de la USITC, volumen I, páginas 49-50.

[5042] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.180 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 a) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.181 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de CCFRS, tal como se publicó en su informe[5043], no contiene una explicación

[5043] Informe de la USITC, páginas 49-50.

adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC también observó la disminución importante entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 (de 11,5 a 6,9 millones de toneladas cortas)[5044], pero aparentemente no se centró en este período más reciente, o no lo tomó en cuenta, al concluir que las importaciones "siguen siendo significativamente más altas … que al comienzo del período".[5045] Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo Especial no cree que la determinación publicada en el Informe de la USITC [5046] contenga una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando".

10.182 Es muy probable que el aumento que tuvo lugar hasta 1998 pudiera considerarse entonces como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Grupo Especial no tiene necesidad de pronunciarse sobre ese punto porque ese aumento, en sí mismo, ya no era lo bastante reciente en el momento de formularse la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.

Importaciones en términos relativos

10.183 El Grupo Especial estima también que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de CCFRS[5047] no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC sólo observó la disminución importante en el período intermedio 2001 por lo que respecta a la relación entre las importaciones y las expediciones comerciales nacionales[5048], no por lo que respecta a la relación entre las importaciones y la producción nacional, que es el criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.184 Al igual que en el caso de las importaciones en términos absolutos, no parece que la USITC se centrara en esta disminución más reciente hasta niveles inferiores a los de cualquier punto del período de investigación, o que al menos la tuviera en cuenta, cuando concluyó que la relación entre las importaciones y la producción nacional "seguía siendo significativamente más alta que al comienzo del período".[5049] Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo

[5044] Informe de la USITC, página 49.

[5045] Informe de la USITC, página 50.

[5046] Informe de la USITC, páginas 49-50.

[5047] Informe de la USITC, páginas 49-50.

[5048] Informe de la USITC, página 50.

[5049] Informe de la USITC, página 50.

Especial no cree que la explicación publicada por la USITC en su informe[5050] sea lo bastante adecuada y razonada para respaldar una conclusión de que las importaciones de CCFRS, como proporción de la producción nacional, "están aumentando".

10.185 El Grupo Especial tampoco necesita pronunciarse sobre si el aumento de las importaciones en relación con la producción nacional que tuvo lugar hasta 1998 podía considerarse un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque, en cualquier caso, ese aumento, en sí mismo, no era lo bastante reciente en la fecha de la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.

Conclusión

10.186 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC no proporcionó una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldaban la determinación de que las importaciones de CCFRS "estaban aumentando", contrariamente a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que "las importaciones de ese producto … han aumentado en (tal) cantidad".

10.187 El Grupo Especial observa que las partes también han hecho comunicaciones concernientes a la cuestión de si las importaciones de los diversos productos comprendidos en la denominación CCFRS, considerados individualmente, han aumentado. Sin embargo, la USITC no formuló una determinación sobre productos individuales dentro del grupo CCFRS. La USITC sólo formuló su determinación sobre el aumento de las importaciones con respecto a una categoría definida como CCFRS.[5051] Esta es la determinación, en virtud de la cual se han adoptado medidas de salvaguardia contra las importaciones de CCFRS, que se examina en esta diferencia. Por tanto, en aplicación de la norma de examen del Grupo Especial, éste no analizará artículos individuales comprendidos en la denominación CCFRS.[5052]

b) Productos de acero fundido con estaño

i) Las constataciones de la USITC

10.188 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Constatamos que las importaciones totales[5053] de productos de acero

[5050] Informe de la USITC, páginas 49-50.

[5051] Informe de la USITC, volumen I, página 49. *Véase* también Informe de la USITC, volumen I, página 25.

[5052] Tomamos nota de las alegaciones de los reclamantes de que el contingente arancelario impuesto a los desbastes constituye una medida diferenciada de la impuesta al resto de CPLPAC. El Grupo Especial no examinará aquí esas alegaciones y argumentos, dado que la USITC formuló su determinación sobre la base de CPLPAC como un único producto, que incluía los desbastes.

[5053] (Nota original). Incluidas las importaciones procedentes de países partes en el TLCAN.

> fundido con estaño han aumentado tanto en términos reales como en relación con la producción nacional durante el período de investigación.[5054] En términos reales, las importaciones aumentaron de 444.684 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 698.543 toneladas cortas en 1999, y aunque disminuyeron hasta 580.196 toneladas cortas en 2000, el aumento global de 1996 a 2000 fue del 30,5 por ciento.[5055] Las importaciones de productos de acero fundido con estaño totalizaron 263.091 toneladas cortas en el período intermedio de 2001, un 11,1 por ciento menos que en el período intermedio de 2000.[5056] La relación entre las importaciones y la producción nacional aumentó durante el período de investigación, del 12 por ciento al 17,4 por ciento en 2000.[5057] La relación entre las importaciones y la producción fue del 20,1 por ciento cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo en 1999."[5058, 5059]

10.189 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5060]:

[5054] (Nota original). Reconocemos que los datos oficiales de importación de productos estañados, que se utilizan en nuestro examen, sobrestiman hasta cierto punto las importaciones objeto de la presente investigación porque incluyen productos estañados excluidos expresamente de la solicitud. Por ejemplo, utilizando los datos conjuntos de los declarantes, las importaciones de productos estañados aumentaron de 414.013 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 642.353 toneladas cortas en 1999, y disminuyeron hasta 491.836 toneladas cortas en 2000. El aumento global de 1996 a 2000 fue del 18,8 por ciento. *Véase* el Apéndice 2 de la Solicitud y *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 5-7.

[5055] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

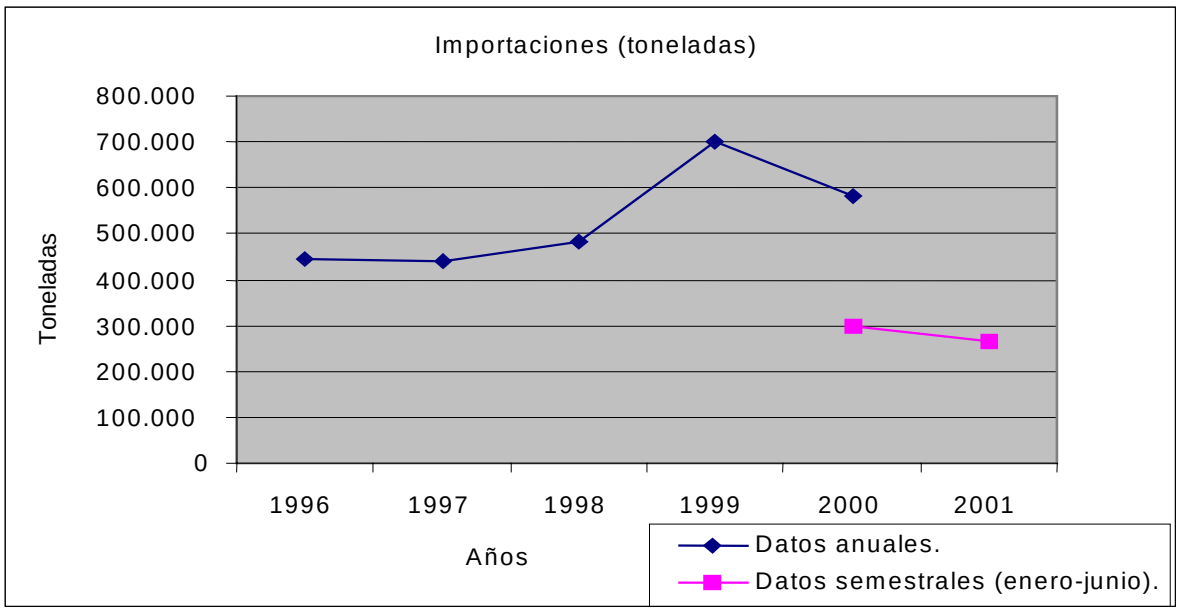
[5056] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

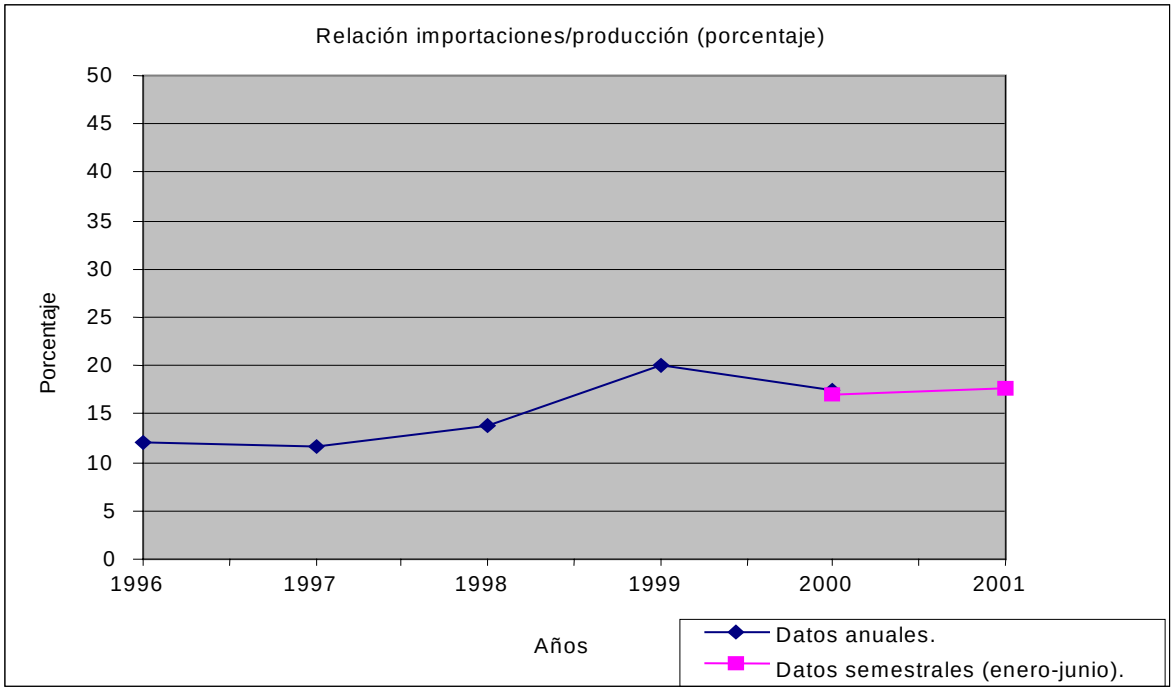
[5057] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10. Las importaciones de productos estañados representaron un 17,7 por ciento de la producción nacional en 2001 (datos provisionales), comparado con un 17,1 por ciento en 2000 (datos provisionales). *Ibid*. En la declaración conjunta se alegó que si los productos estañados excluidos de la solicitud se restaran de los datos oficiales de importación, la relación entre las importaciones objeto de examen y la producción nacional aumentaría del 11,2 por ciento en 1996 a un máximo del 18,5 por ciento en 1999, para disminuir hasta un 14,8 por ciento en 2000. *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 7.

[5058] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10.

[5059] Informe de la USITC, página I-71.

[5060] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el informe de la USITC, concretamente en el cuadro FLAT-10, página FALT-14, y en el cuadro FLAT C-8. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.190 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.b), así como en O.1 y 3 *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.191 Antes de examinar la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño, el Grupo Especial tendrá que abordar la cuestión de las constataciones divergentes de distintos miembros de la Comisión. Cuatro de los seis miembros de la Comisión hicieron constataciones sobre los productos de acero fundido con estaño como un producto

separado[5061], pero los otros dos miembros de la Comisión (Bragg y Devaney) trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de la categoría CCFRS, más amplia.[5062] Los cuatro que examinaron los productos de acero fundido con estaño como un producto separado hicieron una constatación positiva común sobre el aumento de las importaciones y sobre el daño grave, pero después discreparon sobre la relación de causalidad, con respecto a la cual sólo la Sra. Miller formuló una constatación positiva. [5063] Por tanto, en última instancia, sólo la Sra. Miller hizo constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado. Los dos miembros de la Comisión que trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de CCFRS llegaron a una conclusión positiva sobre esa categoría más amplia. A pesar de las distintas definiciones de los productos, en el Informe de la USITC se concluye que tres miembros de la Comisión han formulado "una determinación positiva por lo que respecta a las importaciones de productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño".[5064]

10.192 En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas sobre los productos de acero fundido con estaño como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre esos productos. Antes bien, de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente por lo que respecta a [los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".[5065] Por tanto, es evidente que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Bragg, Devaney y Miller), aunque esos tres miembros de la Comisión no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.193 El Grupo Especial recuerda que un Miembro sólo puede imponer una medida de salvaguardia después de haber publicado un informe que demuestre que se han satisfecho los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de ese tipo de medidas. El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que siempre tiene que haber una "conexión" entre la investigación efectuada por las autoridades competentes de un Miembro y la decisión del Miembro de adoptar una medida de salvaguardia.[5066] De hecho, la medida que en definitiva se imponga tiene que basarse en una determinación y en la investigación subyacente, tal como se publica en el informe. Este informe, en consecuencia, deberá contener una explicación razonada y adecuada de la manera en que se han satisfecho los requisitos establecidos por la OMC para la imposición de medidas de salvaguardia. En aplicación de su norma de examen, los grupos especiales deben examinar si se han satisfecho esos requisitos.

10.194 A primera vista, la USITC (los tres miembros de la Comisión que votaron afirmativamente) hizo constataciones divergentes con respecto a los productos de acero fundido con estaño, y esas distintas constataciones son imposibles de conciliar, dado que se basan en productos definidos en forma distinta. Por mucha flexibilidad que el Acuerdo sobre Salvaguardias conceda a los Miembros

[5061] Informe de la USITC, páginas I-71 y siguientes.

[5062] Informe de la USITC, página I-71, nota 368, y página 279.

[5063] Informe de la USITC, páginas I-307-309.

[5064] Informe de la USITC, página I-25.

[5065] Proclamación Nº 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5066] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

de la OMC por lo que respecta a la estructura de sus procesos internos de adopción de decisiones[5067], del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, del artículo 11 del ESD y de nuestra norma de examen se desprende claramente que las autoridades competentes siempre tienen que dar una explicación razonada y adecuada de sus determinaciones y demostraciones. Si no lo hacen, los grupos especiales no pueden confirmar la medida. El Grupo Especial no ve en qué modo el Informe de la USITC, tal como es, puede ofrecer una explicación lógica de la medida impuesta a los productos de acero fundido con estaño y de la manera en que se satisfacen las condiciones para su imposición, en este caso el aumento de las importaciones. Nada permite a las partes interesadas (y tampoco al Grupo Especial) identificar cuál de las diversas e incompatibles constataciones de varios miembros de la Comisión constituye la base para la imposición de la medida de salvaguardia a los productos de acero fundido con estaño.

10.195 El Grupo Especial observa que en este caso no se trata de que un Miembro publique opiniones disidentes y de que esas opiniones se aparten de las constataciones que sirven como base de una medida. En el presente caso, las tres distintas constataciones individuales sirvieron como base de la "determinación de la USITC".[5068] El Grupo Especial estima que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no facultan a un Miembro para basar una medida de salvaguardia en una determinación apoyada por una serie de explicaciones que son todas ellas distintas e imposibles de conciliar. Esas constataciones no pueden constituir simultáneamente la base de una determinación. A los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, con respecto, por ejemplo, a la cuestión del aumento de las importaciones, es distinto que los productos objeto de examen sean los productos de acero fundido con estaño o una categoría mucho más amplia denominada CCFRS que contiene productos de acero fundido con estaño. La diferencia reside en que las cuantías de importación correspondientes a distintas definiciones de productos no serán las mismas.

10.196 El Grupo Especial considera que ésta no es la situación que se analizó en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en el que el Órgano de Apelación resolvió que el Acuerdo sobre Salvaguardias no se había infringido. La cuestión en *Estados Unidos - Tubos* era si una *determinación* podía dejar abierto el interrogante de la existencia o inexistencia de daño grave o amenaza de daño grave. Desde la perspectiva del Acuerdo sobre Salvaguardias, las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 se satisfacen tanto por la existencia como por la amenaza de daño grave.[5069] Lo que se impugnaba no era que el *informe subyacente* estuviera dividido y contuviera razonamientos distintos que no podían conciliarse unos con otros, y que, por tanto, se infringían el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[5067] *Véase* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

[5068] Proclamación Nº 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5069] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 170.

10.197 El Grupo Especial hace suyas las declaraciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* sobre las facultades discrecionales de los Miembros por lo que respecta a su proceso interno de adopción de decisiones. Concretamente, el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

> "no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esa determinación. Ese proceso es competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. Únicamente nos interesa la determinación en sí misma, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. No nos importa si ese acto singular es el resultado de una decisión adoptada por uno, por cien, o -como en este caso- por seis personas competentes para adoptar decisiones con arreglo a la legislación nacional de ese Miembro de la OMC. Lo que nos importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".[5070]

10.198 Dados esos antecedentes, el hecho de que, como ocurre en el presente caso, sólo las constataciones de un miembro de la Comisión que formuló una determinación positiva guarden relación con los productos de acero fundido con estaño como producto separado, cuando la legislación nacional estadounidense requiere al menos tres determinaciones positivas, no es algo de lo que deba ocuparse el Grupo Especial. Compete a cada Miembro determinar, en su legislación interna, cuántas decisiones positivas son necesarias en un órgano de adopción de decisiones colegiado, ya sean una, tres, cuatro (mayoría) o seis (unanimidad). Evidentemente, la cuestión de la compatibilidad o incompatibilidad con el derecho interno en nada afecta a la cuestión de la compatibilidad con la OMC. En consecuencia, el Grupo Especial no estima que el mero hecho de que sólo un miembro de la Comisión formulara constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado es incompatible con la OMC.

10.199 No obstante, si un Miembro *se apoya* en las constataciones formuladas por *tres* miembros de la Comisión, y las constataciones de esos *tres* miembros de la Comisión constituyen la *determinación* de las autoridades competentes en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es preciso que esas constataciones ofrezcan una explicación razonada y adecuada. Una serie de constataciones que no pueden conciliarse unas con otras no contienen una explicación razonada y adecuada.

10.200 Por consiguiente, el Grupo Especial constata, en conclusión, que se ha incumplido la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 de dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de un aumento de las importaciones, dado que esa explicación consiste en explicaciones alternativas que se apartan parcialmente unas de otras y cuyo contenido, dadas las distintas bases de productos, no puede conciliarse. Por tanto, el Informe de la USITC no contiene una determinación apoyada por una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño aumentaron en tal cantidad, como requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[5070] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

c) Barras laminadas en caliente

i) Las constataciones de la USITC

10.201 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras laminas en caliente, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de barras laminadas en caliente aumentaron de 1,66 millones de toneladas en 1996 a 1,81 millones de toneladas en 1997, y después a 2,34 millones de toneladas en 1998. Las importaciones después disminuyeron a 2,26 millones de toneladas en 1999, pero aumentaron en 2000 a 2,53 millones de toneladas. En el período intermedio 2001 (enero-junio) las importaciones fueron inferiores en 952.392 toneladas a las del período intermedio de 2000, año en el que totalizaron 1,34 millones de toneladas. Las importaciones aumentaron un 52,5 por ciento de 1996 a 2000 y un 11,9 por ciento de 1999 a 2000.[5071]
>
> En relación con la producción estadounidense, las importaciones disminuyeron del 19,2 por ciento en 1996 al 18,4 por ciento en 1997, pero después aumentaron hasta el 23,8 por ciento en 1998, el 24,9 por ciento en 1999, y el 27,5 por ciento en 2000. La relación fue más baja en el período intermedio de 2001, un 24,6 por ciento, que en el de 2000, cuando fue del 27 por ciento.[5072] Las importaciones fueron más altas, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, en 2000 que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentaron un aumento rápido y espectacular con respecto al año anterior. Aunque las importaciones disminuyeron en la comparación entre períodos intermedios, la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999.
>
> Habida cuenta de lo anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se ha satisfecho el primer criterio normativo."[5073]

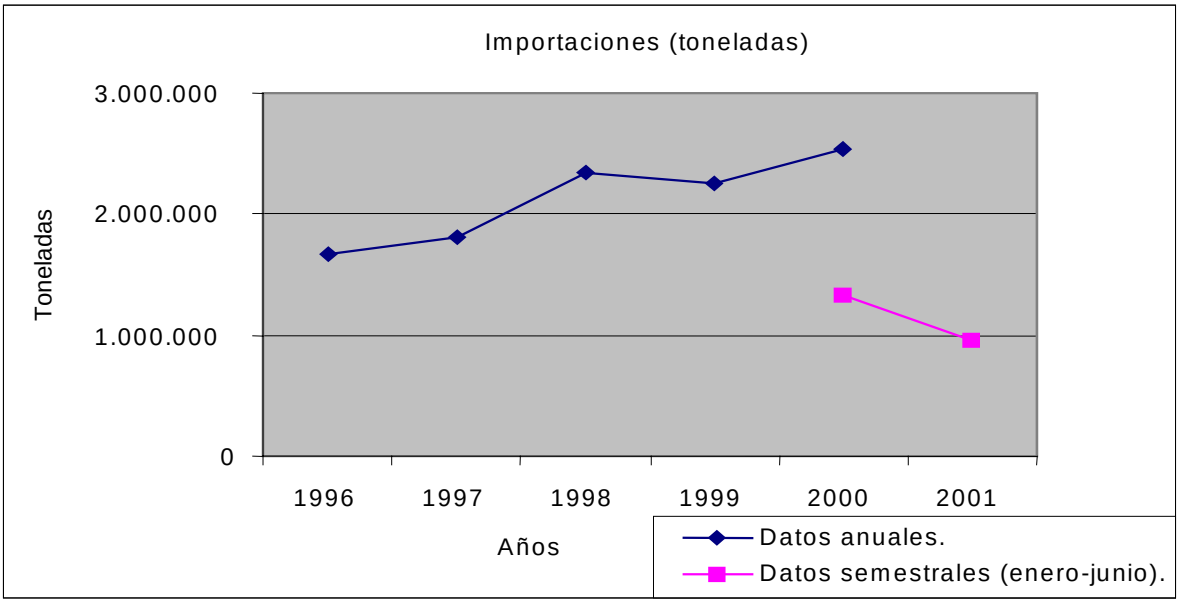
10.202 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC [5074]:

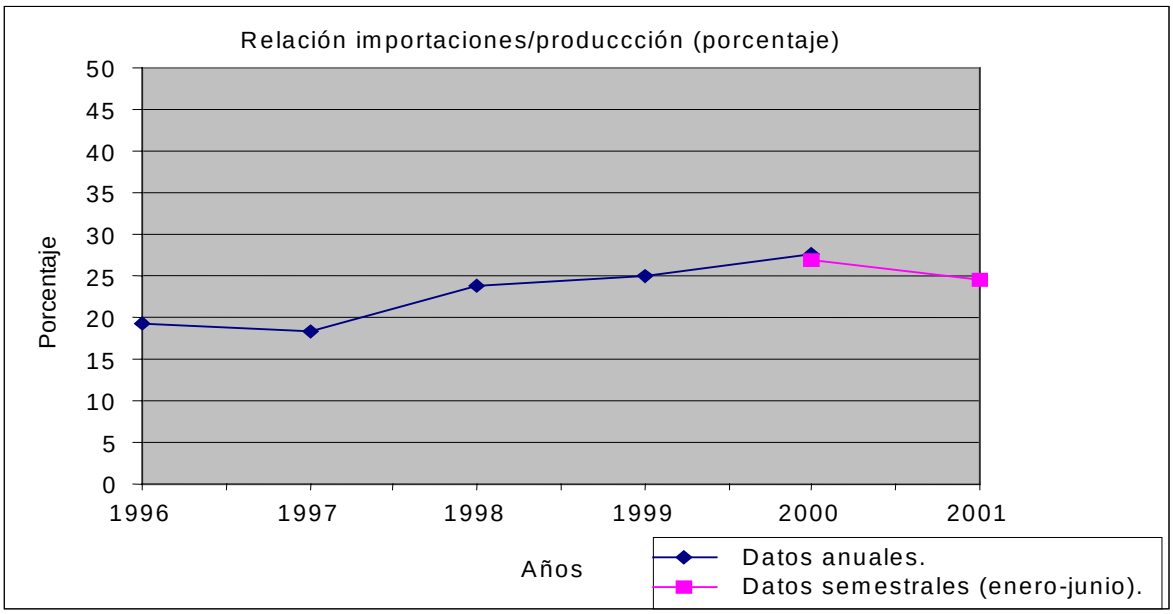
[5071] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-5.

[5072] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-5.

[5073] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

[5074] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-5, página LONG-9. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.203 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las Secciones VII.F.4 y 5.c) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.204 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como figura en su informe[5075], no contiene una

[5075] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se basó en que las importaciones en 2000 fueron mayores que en ningún año anterior del período examinado, así como en el "aumento rápido y espectacular" de 1999 a 2000. Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no explicó por qué, a pesar de ella, constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Lo hizo únicamente con respecto a la relación entre las importaciones y la producción nacional[5076], una constatación que el Grupo Especial tratará por separado.

10.205 El hecho de que no se tuvieran en cuenta los datos más recientes sobre el período intermedio de 2001 por lo que respecta a las importaciones en términos absolutos, es, a juicio del Grupo Especial, grave. La disminución que tuvo lugar del período intermedio de 2000 (1,34 millones de toneladas) al período intermedio de 2001 (952.392 toneladas) fue una disminución del 28,9 por ciento, mientras que el aumento en el período interanual anterior (1999 a 2000), que se caracterizó como "rápido y espectacular" no pasó del 11,9 por ciento. A la luz de esa disminución en el período más reciente, el Grupo Especial no cree que la tendencia de las importaciones de 1996 a 2000 (un aumento del 52,5 por ciento) sea suficiente como base de una constatación de que, en el momento de formularse la determinación, las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentado en tal cantidad".

10.206 A juicio del Grupo Especial, la mejor forma de describir la tendencia de las importaciones en términos absolutos entre 1997 y el período intermedio de 2001 es como una sucesión de aumentos y disminuciones de año a año. Dado este movimiento de sube y baja, que finalizó con una disminución del 28,9 por ciento (en el período intermedio de 2001), el Grupo Especial no cree que los hechos respalden una conclusión de aumento de las importaciones, y la USITC tampoco ha dado una explicación en ese sentido. El Grupo Especial reconoce que hasta 2000 hubo una tendencia al aumento neta; en otras palabras, los dos aumentos en 1998 y 2000 fueron mayores que la disminución en 1999. Sin embargo, las cosas cambian de nuevo significativamente cuando se incluye la disminución (28,9 por ciento) en el período intermedio de 2001, circunstancia que la USITC reconoció pero no evaluó. Tomando en cuenta todas las características cualitativas y cuantitativas de las tendencias de las importaciones a lo largo del período de examen, el Grupo Especial constata, por tanto, que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como se publicó en su informe[5077], no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad".

10.207 Es muy posible que el aumento que tuvo lugar de 1997 a 1998, o de 1996 a 1998, en sí mismo, pudiera considerarse como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en el momento de formularse la determinación, esa circunstancia no era una circunstancia reciente. Dada la manera en que las tendencias de las importaciones se desarrollaron después de 1998, el aumento hasta 1998 no constituye una base fáctica suficiente para apoyar una determinación de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en (tal) cantidad" formulada en octubre de 2001.

[5076] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

[5077] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

Importaciones en términos relativos

10.208 El Grupo Especial considera también que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras laminadas en caliente[5078] no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La conclusión de la USITC se basó en la declaración de que la relación entre las importaciones y la producción nacional en 2000 fue "más alta que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentó un aumento rápido y espectacular con respecto al año anterior". Observamos, con perplejidad, que los atributos "rápido y espectacular" se atribuyen a un aumento del 24,9 por ciento (1999) al 27,5 por ciento (2000). La disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001 se reconoció, pero según la USITC "la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999".

10.209 Esta declaración no convence al Grupo Especial, que no considera que constituye una explicación razonada y adecuada que respalde la determinación de aumento de las importaciones, dado que la relación entre las importaciones y la producción nacional en el período más reciente, el intermedio de 2001 (24,6 por ciento) no sólo disminuyó en comparación con la del año 2000 completo o el período intermedio de 2000 (27,5 por ciento y 27 por ciento, respectivamente), sino que también fue inferior a la de 1999 (24,9 por ciento) y casi tan baja como la de 1998 (23,8 por ciento). Por tanto, los datos no apoyan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad … en relación con la producción nacional".

Conclusión

10.210 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC[5079] no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de barras laminadas en caliente estaban aumentando "en tal cantidad", en infracción de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad".

d) Barras acabadas en frío

i) Las constataciones de la USITC

10.211 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras acabadas en frío, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.
>
> Las importaciones de barras acabadas en frío aumentaron de 206.272 toneladas en 1996 a 238.221 toneladas en 1997, y después a 272.972 toneladas en 1998. Después, las importaciones disminuyeron a 235.693 toneladas en 1999, pero aumentaron en 2000 a 314.958 toneladas. Las importaciones fueron menores en el período intermedio de 2001, 134.971 toneladas, que en el de 2000, cuando

[5078] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

[5079] Informe de la USITC, volumen I, página 92.

totalizaron 169.889 toneladas. Las importaciones aumentaron un 52,7 por ciento de 1996 a 2000, y un 33,6 por ciento de 1999 a 2000.[5080]

En relación con la producción estadounidense, las importaciones disminuyeron del 17,6 por ciento en 1996 al 17,3 por ciento en 1997, aumentaron al 19,5 por ciento en 1998, disminuyeron al 17 por ciento en 1999, y después aumentaron al 23,7 por ciento en 2000.

En el período intermedio de 2001, la relación, un 23,9 por ciento, fue más alta que en el período intermedio de 2000, cuando se cifró en un 23,6 por ciento.[5081]

Las importaciones fueron más altas, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, en 2000 que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentaron un aumento rápido y espectacular. Aunque el volumen de las importaciones disminuyó en la comparación entre períodos intermedios, la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de cualquier año completo del período examinado".

Habida cuenta de los anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se satisface el primer criterio normativo."[5082]

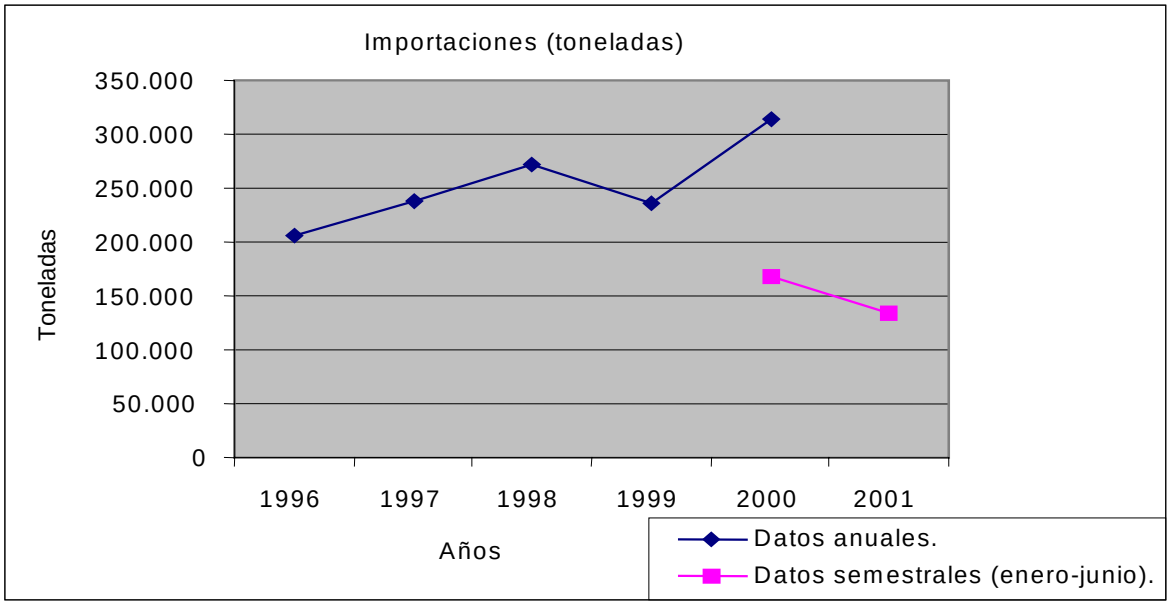
10.212 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5083]:

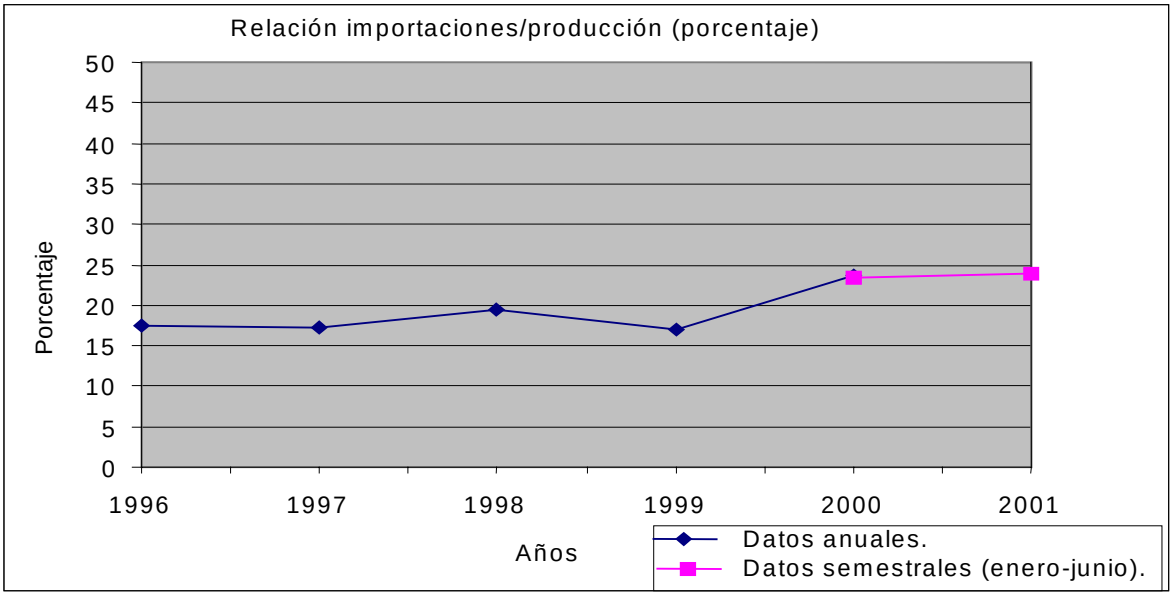
[5080] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-6.

[5081] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-6.

[5082] Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

[5083] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-6, página LONG-10. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.213 Las alegaciones y argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.d) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos relativos

10.214 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras acabadas en frío[5084] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la

[5084] Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

determinación. Tras un movimiento ascendente y descendente entre 1996 y 1999 (que comenzó en un 17,6 por ciento y terminó en un 17 por ciento) sin ninguna tendencia neta global significativa, las importaciones aumentaron al 23,7 por ciento en 2000 y al 23,9 por ciento en el período intermedio de 2001. Comparando las dos proporciones, esto representa un aumento del 40,6 por ciento, y es algo que tuvo lugar en un pasado reciente. Dadas las tendencias globalmente neutrales en el período hasta 1999, el Grupo Especial no observa en el período precedente al pasado más reciente ninguna circunstancia que pueda arrojar dudas sobre su evaluación de las tendencias más recientes.[5085]

10.215 En consecuencia, el Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras acabadas en frío[5086] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación.

10.216 El Grupo Especial toma nota de las dudas expresadas por las Comunidades Europeas sobre si "un mero aumento del 6 por ciento de la relación entre las importaciones y la producción nacional constituye un aumento súbito, agudo e importante de las importaciones que puede causar daños a una rama de producción nacional".[5087] El Grupo Especial también observa que la diferencia absoluta entre las dos proporciones es de un 6 por ciento, una variable que no es especialmente significativa. Por lo que respecta a si ese aumento proporcional de un 40,6 por ciento es lo bastante súbito e importante para causar un daño grave, el Grupo Especial opina que un aumento del 40,6 por ciento en los 18 meses más recientes es hasta cierto punto agudo, importante, reciente y súbito.

10.217 El que el aumento del 40,6 por ciento sea *lo bastante* súbito, agudo, reciente e importante *para causar datos graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.218 Además, el Grupo Especial no está de acuerdo con el argumento de las Comunidades Europeas de que la disminución *absoluta* de las importaciones entre 2000 y 2001 (período intermedio) menoscaba la conclusión sobre el aumento *relativo*.[5088] El Acuerdo sobre Salvaguardias estipula claramente que el requisito es un aumento, ya sea en términos absolutos o en términos relativos. Como es natural, si hay un aumento *tanto* en términos absolutos *como* en términos relativos, la condición del aumento de las importaciones también se satisface. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, una disminución en términos absolutos no hace que un aumento relativo sea insuficiente. El Grupo Especial también estima que este marco jurídico está en consonancia con el objeto y fin del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, que es permitir la adopción de medidas de urgencia en circunstancias específicas: si las importaciones en términos absolutos disminuyen, pero las importaciones, en relación con la producción nacional, aumentan, ello significa que la disminución de la producción nacional es mayor que la de las importaciones (a nivel absoluto). Esa circunstancia puede muy bien justificar la imposición de una medida de salvaguardia.

[5085] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

[5086] Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

[5087] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

[5088] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

Importaciones en términos absolutos

10.219 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.220 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de barras acabadas en frío en términos relativos. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras acabadas en frío estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

e) Barras de refuerzo

i) Las constataciones de la USITC

10.221 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras de refuerzo, la USITC determinó lo siguiente:

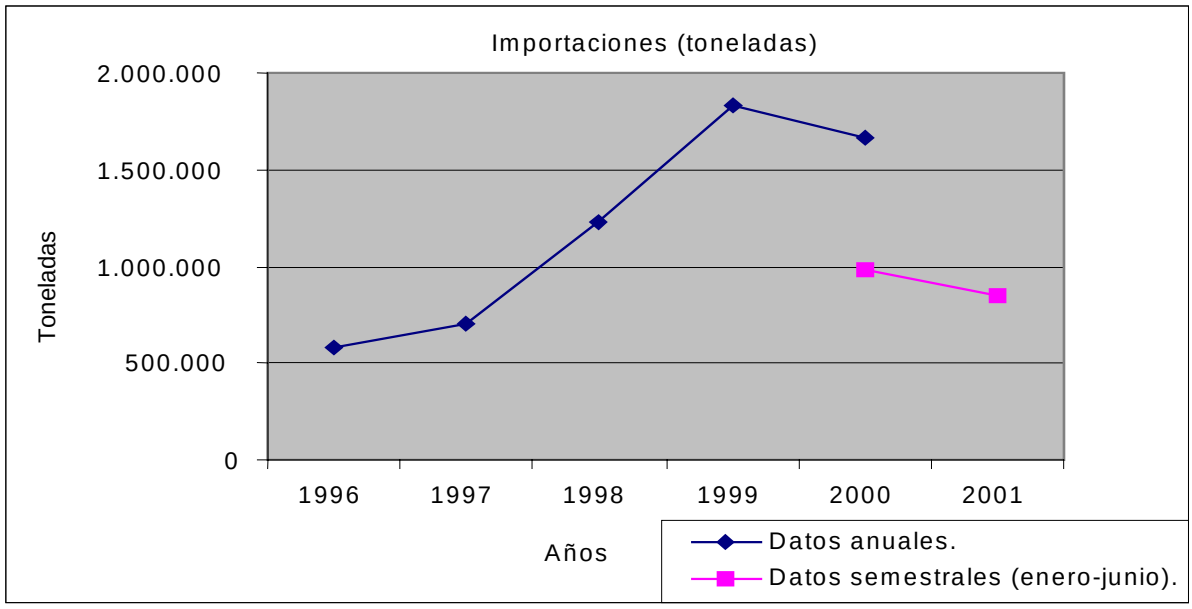
> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.
>
> Las importaciones de barras de refuerzo aumentaron de 581.731 toneladas en 1996 a 701.303 toneladas en 1997, y después hasta 1,2 millones de toneladas en 1998. Las importaciones aumentaron de nuevo hasta 1,8 millones de toneladas en 1999, y después disminuyeron hasta 1,7 millones de toneladas en 2000. Las importaciones fueron menores en el período intermedio de 2001, 852.488 toneladas, que en el de 2000, cuando se cifraron en 985.991 toneladas.[5089]
>
> En relación con la producción estadounidense, las importaciones aumentaron del 11,7 por ciento en 1996 al 12,8 por ciento en 1997, el 19,9 por ciento en 1998 y el 29,1 por ciento en 1999. Esa relación después disminuyó al 25,2 por ciento en 2000. La relación fue menor en el período intermedio de 2001, 24,3 por ciento, que en el de 2000, cuando se cifró en un 30,9 por ciento.[5090]

[5089] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-7.

[5090] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-7.

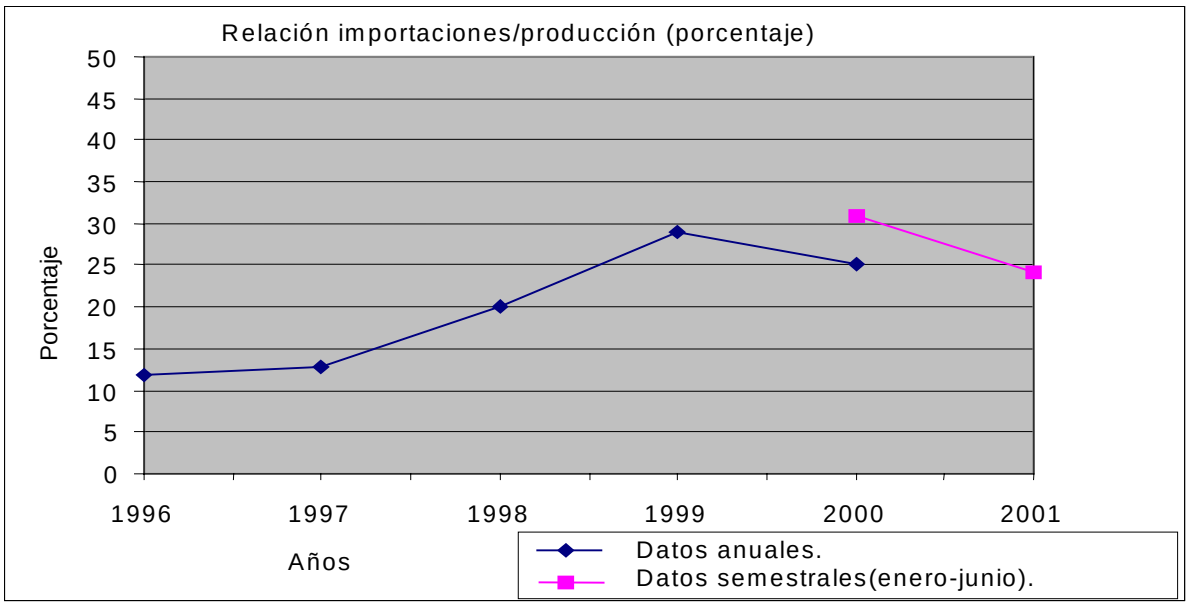
> A pesar de la disminución con respecto a los niveles de 1999, las importaciones en 2000 fueron sustancialmente superiores a las de anteriores partes del período examinado, como consecuencia del aumento rápido y espectacular en los dos años anteriores. La cuantía de las importaciones en 2000 fue un 187 por ciento superior a la cuantía en 1996 y un 35,8 por ciento superior a la cuantía en 1998, y la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en 2000 fue más del doble que la de 1996. En consonancia, las cuantías de importación en los primeros seis meses de 2001 fueron superiores a las cuantías de los años completos 1996 ó 1997, y la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue mayor que la de cualquier año desde 1996 hasta 1998.
>
> Habida cuenta de lo anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se satisface el primer criterio normativo."[5091]

10.222 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5092]:



[5091] Informe de la USITC, volumen I, página 109.

[5092] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-7, página LONG-11. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.



ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.223 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.e) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.224 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento en términos absolutos de las importaciones de barras de refuerzo[5093] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. En particular, el Grupo Especial considera que constituye una explicación adecuada y razonada porque las importaciones se triplicaron sobradamente desde 1996 hasta 1999 (de 581.731 toneladas a 1,8 millones de toneladas), para experimentar después una disminución relativamente insignificante en 2000 (hasta 1,7 millones de toneladas, es decir, un 5,6 por ciento) y en el período intermedio de 2001 (un 13,5 por ciento).

10.225 Esas disminuciones pueden no ser insignificantes en sí mismas, pero como ha indicado el Grupo Especial, el análisis de las importaciones debe tener en cuenta todas las características de la evolución de esas importaciones a lo largo del período examinado, que es lo que la USITC hizo con respecto a las importaciones de barras de refuerzo. Como las importaciones se triplicaron, la disminución en los últimos 18 meses no es lo bastante importante para menoscabar una conclusión de que las importaciones de barras de refuerzo "están aumentando en tal cantidad". Como ha indicado el Grupo Especial, no es preciso que las importaciones "*estén aumentando*". Lo que es preciso es que (en el presente) se estén importando mayores cantidades del producto. El Grupo Especial no duda de que el aumento hasta 1999 es lo bastante reciente, y la posterior diminución -en comparación- lo bastante pequeña para justificar esa conclusión. En consecuencia, el Grupo Especial, basándose en los elementos de hecho, rechaza las alegaciones de los reclamantes. Considera, por el contrario, y como cuestión fáctica, que las importaciones de barras de refuerzo han aumentado reciente y súbitamente.

[5093] Informe de la USITC, volumen I, página 109.

10.226 Por lo que respecta a la cuestión planteada por los reclamantes sobre si el aumento fue lo bastante súbito, lo bastante agudo, lo bastante reciente y lo bastante importante *para causar daños graves*, cabe señalar que esto es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras de refuerzo[5094] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación.

Importaciones en términos relativos

10.227 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos absolutos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos relativos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos absolutos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos relativos.

Conclusión

10.228 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de barras de refuerzo en términos absolutos. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras de refuerzo estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". El Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

f) Tubos soldados

i) Las constataciones de la USITC

10.229 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de tubos soldados, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos aumentaron regularmente a lo largo de la mayor parte del período examinado, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional; el mayor aumento tuvo lugar en 2000. Las importaciones aumentaron de 1,57 millones de toneladas cortas en 1996 a 1,86 millones de toneladas cortas en 1997 y 2,26 millones de toneladas cortas en 1998, disminuyeron ligeramente hasta 2,12 millones de toneladas cortas en 1999, y después aumentaron

[5094] Informe de la USITC, volumen I, página 109.

> bruscamente hasta 2,63 millones de toneladas cortas en 2000. La cuantía de las importaciones aumentó un 24,2 por ciento entre 1999 y 2000, lo que fue el mayor aumento porcentual anual del período examinado, y en 2000 alcanzó su nivel más alto en el período examinado. Las importaciones se mantuvieron a un nivel muy elevado en el período intermedio de 2001, sólo ligeramente (1,7 por ciento) por debajo del nivel del mismo período de 2000. Las importaciones se cifraron en 1,41 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2001, en comparación con 1,44 millones de toneladas cortas en el mismo período de 2000.[5095] Por tanto, las importaciones de tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) han aumentado en términos absolutos.[5096]
>
> Las importaciones de tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) también aumentaron en relación con la producción nacional; el mayor aumento de la relación tuvo lugar al final del período examinado, entre 1999 y 2000, y se prolongó en 2001.[5097] Por tanto, las importaciones han aumentado tanto en relación con la producción nacional como en términos absolutos."[5098]

10.230 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5099]:

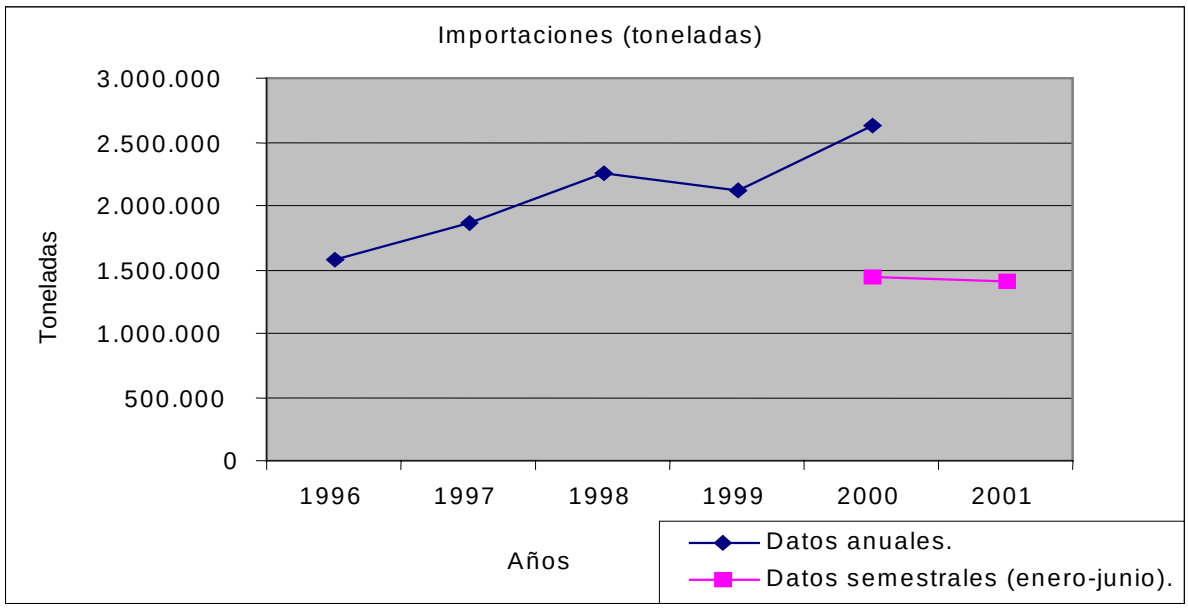
[5095] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página TUBULAR-C-4.

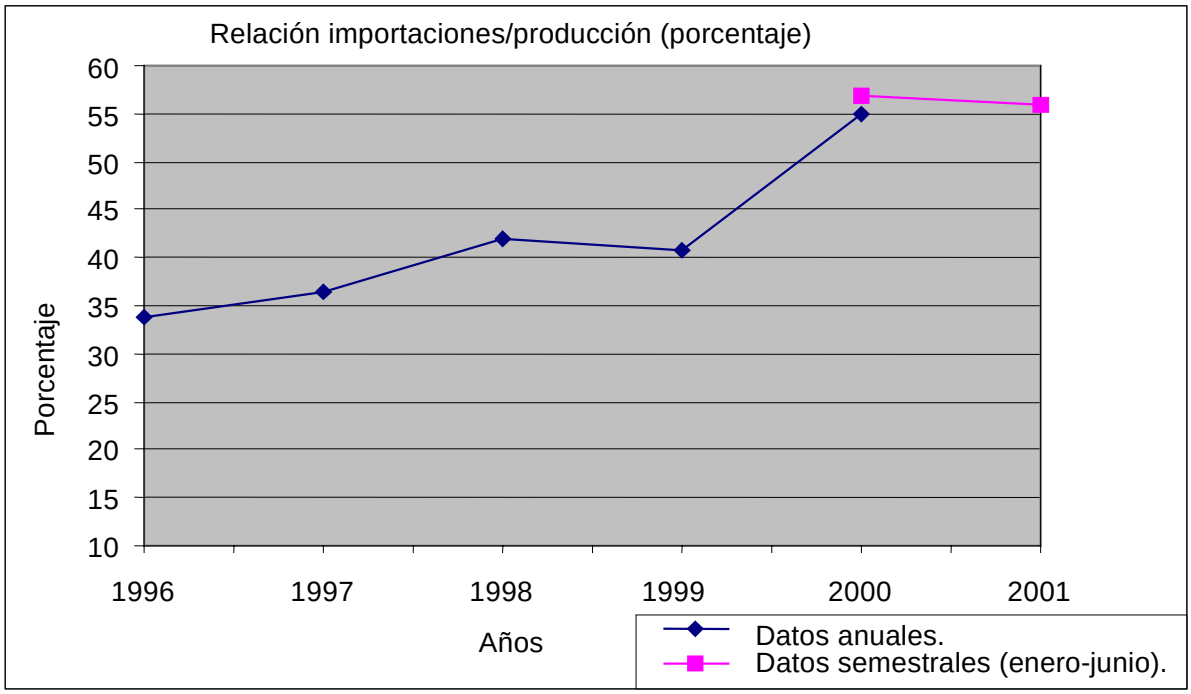
[5096] (Nota original). ESTA, basándose en datos compilados para 2001, aduce que las importaciones de tubos soldados disminuyeron en el período más reciente. *ESTA Posthearing Injury Brief*, 8-9. ESTA facilitó amplia documentación sobre el producto inscrito como chapas por *Berg Steel Pipe Corporation* en su zona de comercio exterior -pero inscrito, a efectos aduaneros, como importaciones para consumo de tubos soldados- con respecto a este período limitado en una comunicación separada. *Véase* la comunicación de ESTA de 9 de octubre de 2001. Observamos que Berg sólo facilitó datos correspondientes al período intermedio de 2001, aunque Berg ha realizado actividades similares en años anteriores incluidos en el período que hemos examinado. *Véase, por ejemplo, Certain Cut-to-Length Steel Plate from France, India, Indonesia, Italy, Japan and Korea*, Invs. N^{os} 701-TA-387-391 (Final) y 731-TA-816-821 (Final), USITC Pub. 3273 (enero de 2000), IV-5. Por tanto, un ajuste de los datos para sólo una parte del período examinado podría ser engañoso. En cualquier caso, aunque esas cuantías se excluyeran, la tendencia global de año a año de las importaciones no cambia, como tampoco cambia el hecho de que las importaciones entre enero y junio de 2001 son más altas que las importaciones durante el período semestral inmediatamente anterior (julio-diciembre de 2000). Por tanto, estos datos no modifican nuestra conclusión de que las importaciones aumentaron o (como se indica más abajo) de que el aumento de las importaciones es causa sustancial de la amenaza de daño grave.

[5097] (Nota original). En 1996, la relación entre las importaciones y la producción fue del 33,8 por ciento. La relación aumentó al 36,4 por ciento en 1997 y al 41,9 por ciento en 1998, disminuyó ligeramente hasta el 40,8 por ciento en 1999, y después aumentó acusadamente hasta el 55 por ciento en 2000. La relación entre las importaciones y la producción fue del 55,9 por ciento en el período intermedio de 2001, comparable al nivel del 56,8 por ciento en el mismo período de 2000. Informe Confidencial , TUBULAR-11; Informe Público, TUBULAR-8.

[5098] Informe de la USITC, volumen I, páginas 157-158.

[5099] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro TUBULAR-6, página TUBULAR-8, y en el cuadro TUBULAR-C-4. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.231 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.f) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.232 En el presente contexto, el Grupo Especial no abordará la alegación de las Comunidades Europeas, Corea y Suiza de que la USITC tenía que hacer constataciones sobre cada uno de los productos que había agrupado como "ciertos productos tubulares".[5100] Este argumento es similar a los formulados por las Comunidades Europeas, Corea y Suiza de que las definiciones del "producto importado" y la "rama de producción nacional que produce productos similares" eran erróneas. Al examinar la constatación de la USITC sobre el "aumento de las importaciones", el Grupo Especial evaluará la determinación de la USITC sobre la base del producto identificado por ella a este respecto, sin perjuicio de la cuestión de la definición del producto/rama de producción en sí misma.[5101]

10.233 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en términos absolutos, de las importaciones de tubos soldados[5102] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC tuvo en cuenta los datos de importación correspondientes a cada uno de los años del período de investigación y realizó un análisis satisfactorio de la evolución de las importaciones. Como observó la USITC, las importaciones sólo disminuyeron de 1998 a 1999 (de 2,26 a 2,12 millones de toneladas cortas, es decir, un 6,2 por ciento) y del período intermedio de 2000 a 2001 (un 1,7 por ciento)[5103], mientras que todos los demás años aumentaron. Cada uno de esos aumentos fue más significativo que las dos disminuciones mencionadas, por lo que la evaluación global arroja un aumento claramente discernible. Sobre el telón de fondo del aumento total de 1996 a 2000 (1,57 millones de toneladas cortas a 2,63 millones de toneladas cortas, es decir, un 67,5 por ciento), la posterior disminución en el período intermedio de 2001 (un 1,7 por ciento) significa que el nivel de las importaciones siguió siendo elevado incluso en el pasado más reciente. Esos datos, que fueron registrados y evaluados en el Informe de la USITC, respaldan, a juicio del Grupo Especial, una conclusión de que las importaciones de tubos soldados "están aumentando en (tal) cantidad".

10.234 El aumento fue también hasta cierto punto súbito, agudo e importante. El Grupo Especial no está de acuerdo con la alegación de Suiza de que el aumento de las importaciones de tubos soldados fue "regular" y "gradual", y que en consecuencia permitía un reajuste, por lo que no representaba un aumento que satisfacía las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial es consciente de la posibilidad de que, ante una pauta gradual y regular de aumento, la rama de producción nacional pueda efectuar reajustes y no sufrir daños. Sin embargo, esta es una cuestión que debe abordarse en el contexto de la existencia o inexistencia de daño grave y de si éste ha sido causado por el aumento de las importaciones. Un aumento en términos

[5100] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 236; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 140 y 283-285.

[5101] El Grupo Especial recuerda que, lógicamente, tiene que apoyarse en esa presuposición para poder examinar la determinación de la USITC con miras a evaluar la alegación de incompatibilidad con el requisito del "aumento de las importaciones" en sí mismo. El Grupo Especial observa que grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación han trabajado sobre la base de presuposiciones similares; *véanse*, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 121 y 172; y el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 8.1.

[5102] Informe de la USITC, volumen I, página 157.

[5103] *Ibid*.

absolutos puede ser paralelo a un aumento igualmente fuerte, o más fuerte, de la producción nacional y coexistir con una rama de producción nacional floreciente. En tal caso no habría un aumento relativo, y tal vez no habría *causas de daño grave*. Sin embargo, a los efectos de la primera condición establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias basta con que se produzca un aumento en términos absolutos (sin un aumento en términos relativos).

10.235 El Grupo Especial tampoco estima pertinente la cuestión planteada por Suiza en el sentido de que el aumento entre 1996 y 1998 fue mayor y no dio lugar a la imposición de una medida de salvaguardia. Los Miembros de la OMC no renuncian a su derecho a imponer medidas de salvaguardia por haberse abstenido de adoptar medidas de esa naturaleza en el pasado. Tampoco considera justificado el argumento adicional de que, a consecuencia de un aumento en un momento anterior, el aumento más reciente no puede ser lo bastante súbito y agudo para considerarse como un aumento en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Con arreglo a ese argumento, un Miembro renunciaría al derecho a adoptar una medida de salvaguardia si en un pasado muy distante se hubiera producido un aumento muy agudo y súbito, seguido de un aumento menos importante que causara nuevos daños graves a la rama de producción nacional pertinente. El Grupo Especial no encuentra en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias fundamento alguno para sostener que en un caso así debe prohibirse a un Miembro de la OMC que aplique una medida de salvaguardia.

10.236 El que el aumento en el presente caso fuera lo bastante súbito, agudo, reciente e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.237 El Grupo Especial rechaza también la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC no reveló aumentos porcentuales anuales ni evaluó *todas* las tendencias comparando sus aumentos y disminuciones a lo largo del período de investigación.[5104] El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a presentar los datos en todas las formas posibles. Lo que requiere es que se dé una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la conclusión sobre el aumento de las importaciones. El Grupo Especial estima que en este caso la USITC ha satisfecho ese requisito.

Importaciones en términos relativos

10.238 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos absolutos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos relativos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos absolutos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos relativos.

[5104] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 334.

Conclusión

10.239 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de tubos soldados en términos absolutos. La determinación de la USITC de que las importaciones de tubos soldados estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". Por consiguiente, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

g) ABJH

i) Las constataciones de la USITC

10.240 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de ABJH, la USITC determinó lo siguiente:

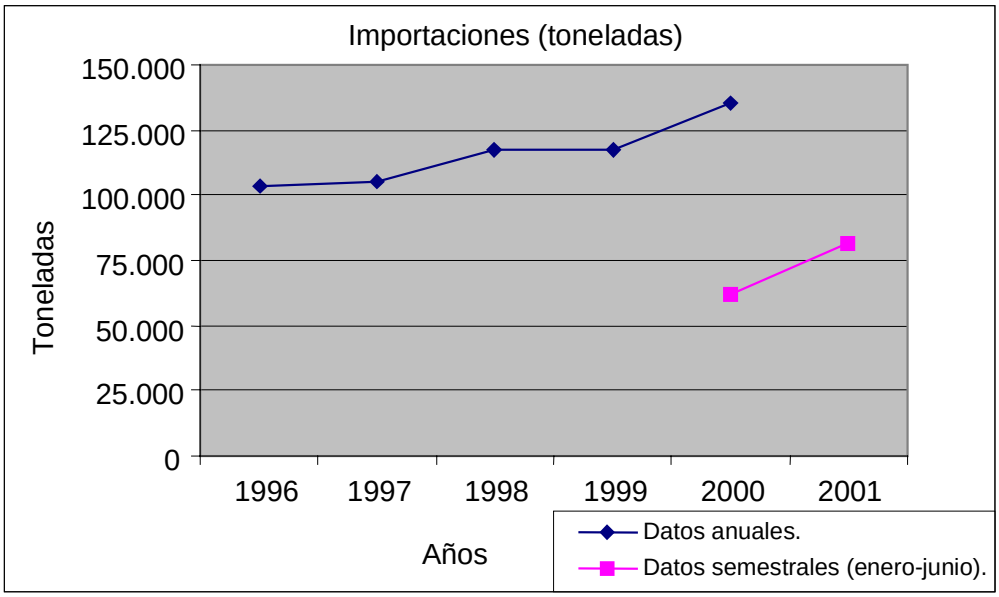
> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de accesorios y bridas aumentaron regularmente tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional durante el período examinado; el mayor aumento tuvo lugar al final del período. Las importaciones aumentaron un 30,8 por ciento de 1996 a 2000, incluido un 15,3 por ciento entre 1999 y 2000. En el período intermedio de 2001 las importaciones fueron un 32,1 por ciento superiores a las del mismo período de 2000.[5105]
>
> La relación entre las importaciones y la producción estadounidense también aumentó significativamente durante el período examinado, pasando del 50,5 por ciento en 1996 al 69,7 por ciento en 2000, y alcanzó su nivel más alto para un año completo en 2000. La relación en el período intermedio de 2001 (88,8 por ciento) fue sustancialmente superior a la del mismo período de 2000 (59,4 por ciento).[5106]
>
> Por tanto, las importaciones de accesorios, bridas y juntas de herramientas están entrando en los Estados Unidos en cantidades superiores."[5107]

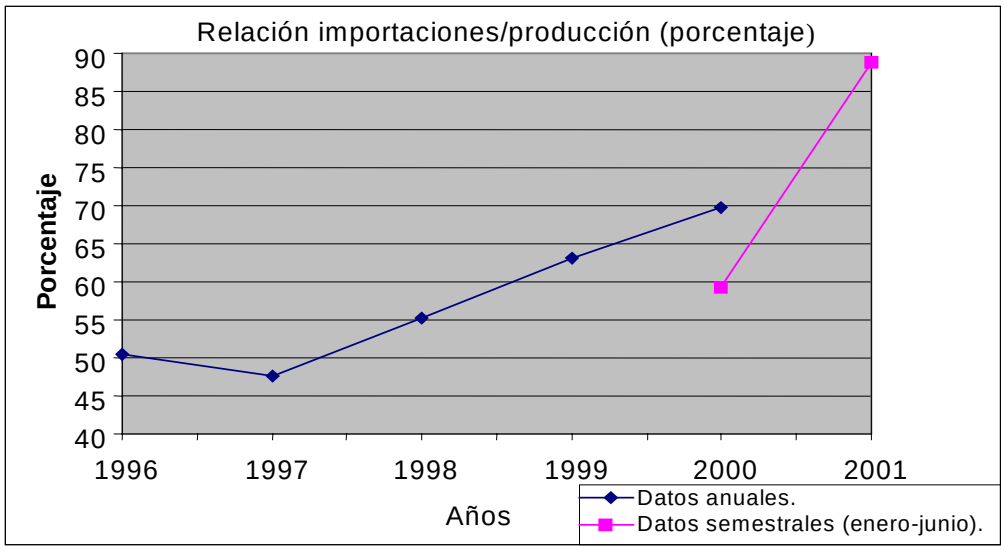
[5105] (Nota original). Las importaciones alcanzaron su nivel más alto del período examinado en 2000 (135.399 toneladas cortas), y fueron significativamente superiores al nivel del segundo año en orden de magnitud, 1999 (117.461 toneladas cortas). En el período intermedio de 2001 las importaciones totalizaron 81.380 toneladas cortas, nivel muy superior al del mismo período en 2000 (61.588 toneladas cortas). El valor del total de las importaciones también aumentó sustancialmente durante el período examinado (45,9 por ciento), y entre 1999 y 2000 (19,3 por ciento), y alcanzó su nivel máximo para un año completo en 2000 (307,9 millones de dólares). El valor de las importaciones fue significativamente más alto en el período intermedio de 2001 (182,3 millones de dólares) que en el mismo período de 2000 (144,7 millones de dólares). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5106] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro TUBULAR-8.

[5107] Informe de la USITC, volumen I, página 171.

10.241 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5108]:





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.242 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 g) *supra*.

[5108] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10, y en el cuadro TUBULAR-C-6. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos relativos

10.243 En el presente contexto, el Grupo Especial no abordará la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC tenía que hacer constataciones sobre cada uno de los productos que había agrupado en su mezcla de productos heterogéneos.[5109] Este es el mismo argumento esgrimido por las Comunidades Europeas en el contexto de su alegación relativa a una definición errónea del "producto importado" y la "rama de producción nacional que produce productos similares". Al examinar la constatación sobre el "aumento de las importaciones", el Grupo Especial evaluará la determinación de la USITC utilizando como base la categoría de productos con respecto a la cual se hizo. En este examen se presupondrá que la definición del producto es correcta, sin perjuicio de la cuestión de la definición misma del producto/la rama de producción.[5110]

10.244 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en términos relativos, de las importaciones de ABJH[5111] contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC observó cuánto habían aumentado las importaciones, en relación con la producción nacional, durante todo el período de investigación, y evaluó la importancia de ese aumento. La USITC también observó que los aumentos más significativos se produjeron al final del período de examen (del 50,5 por ciento al 69,7 por ciento en 2000 y del 59,4 por ciento al 88,8 por ciento desde el período intermedio de 2000 hasta el período intermedio de 2001). También, y dado que sólo hubo una disminución en el período 1996 a 1997 (del 50,5 por ciento al 47,7 por ciento), y que esa disminución fue menos significativa que cada uno de los incrementos anuales en el período posterior, el Grupo Especial considera que el aumento constatado por la USITC es reciente. Los datos registrados y evaluados en el Informe de la USITC respaldan, a juicio del Grupo Especial, la conclusión de que las importaciones de ABJH "estaban aumentando en (tal) cantidad".

10.245 El aumento fue también hasta cierto punto agudo, súbito e importante, especialmente en el pasado más reciente. El Grupo Especial no está de acuerdo con la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC no explicó por qué motivos el "aumento regular" de las importaciones de ABJH fue "lo bastante agudo e importante para causar daños graves o amenaza de daños graves".[5112]

10.246 El que el aumento en el presente caso fuera lo bastante súbito e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las

[5109] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 344.

[5110] El Grupo Especial recuerda que, lógicamente, tiene que apoyarse en esa presuposición para poder examinar la determinación de la USITC con miras a evaluar la alegación de incompatibilidad con el requisito del "aumento" en sí mismo. El Grupo Especial observa que otros grupos especiales y el Órgano de Apelación han trabajado sobre la base de presuposiciones similares; *véanse*, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 121, 172; y el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 8.1.

[5111] Informe de la USITC, volumen I, página 171.

[5112] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 344.

importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.247 La determinación de la USITC de que las importaciones de ABJH "estaban aumentando" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". El Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

Importaciones en términos absolutos

10.248 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.249 Por consiguiente, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al aumento, en términos relativos, de las importaciones de ABJH. La determinación de la USITC de que las importaciones de ABJH estaban aumentando no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

h) Barras de acero inoxidable

i) Las constataciones de la USITC

10.250 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.
>
> En términos cuantitativos, las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros aumentaron un 53,8 por ciento durante los cinco años completos del período de investigación, pasando de 97.900 toneladas cortas en 1996 a 150.600 toneladas cortas en 2000.[5113] Aunque la cuantía de las importaciones fluctuó algo (disminuyendo ligeramente en 1998 y 1999 con respecto a su nivel en 1997), durante el último año completo del período de investigación se produjo un aumento rápido y espectacular de la cuantía de importación, y las importaciones de barras de acero

[5113] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

> inoxidable aumentaron en 44.000 toneladas cortas.[5114] La cuantía de las importaciones disminuyó entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 83.400 toneladas cortas a 69.200 toneladas cortas.[5115]
>
> La relación entre las importaciones de barras de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del 51,8 por ciento en 1996 al 84,1 por ciento en 2000; el mayor aumento porcentual de la relación (19,3 puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000.[5116] La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del 87,9 por ciento en el período intermedio de 2000 al 84,6 por ciento en el de 2001.[5117]
>
> En suma, las importaciones de barras y perfiles ligeros aumentaron significativamente, no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional, entre 1996 y 2000; el mayor aumento de las importaciones tuvo lugar el último año completo del período. Aunque entre 2000 y el período intermedio de 2001 las importaciones disminuyeron no sólo en cantidad sino también en relación con la producción nacional, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo".[5118]

10.251 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5119]:

[5114] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

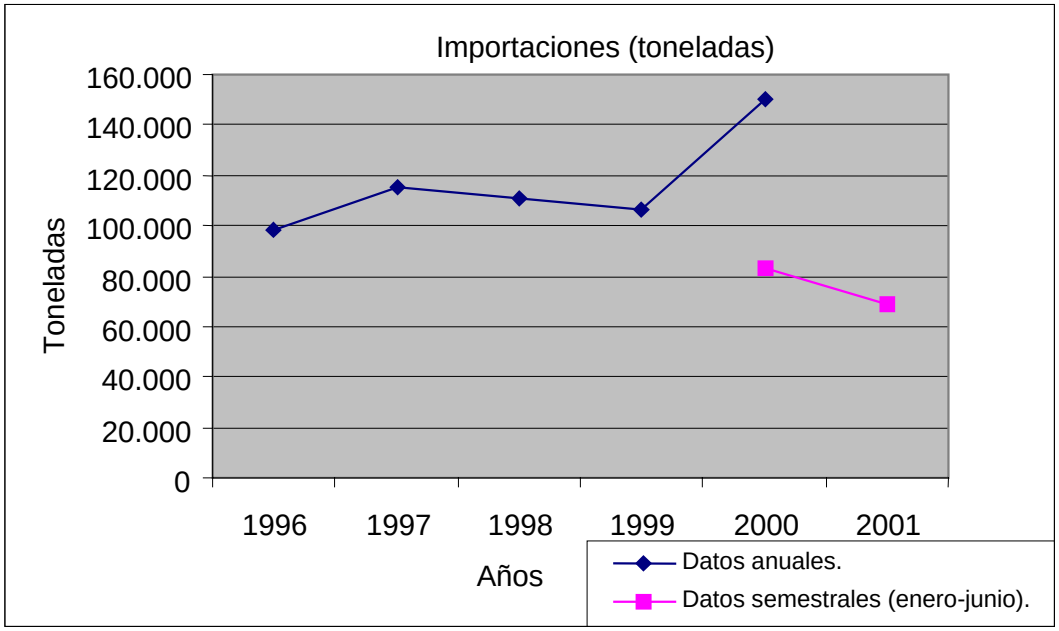
[5115] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS C-4.

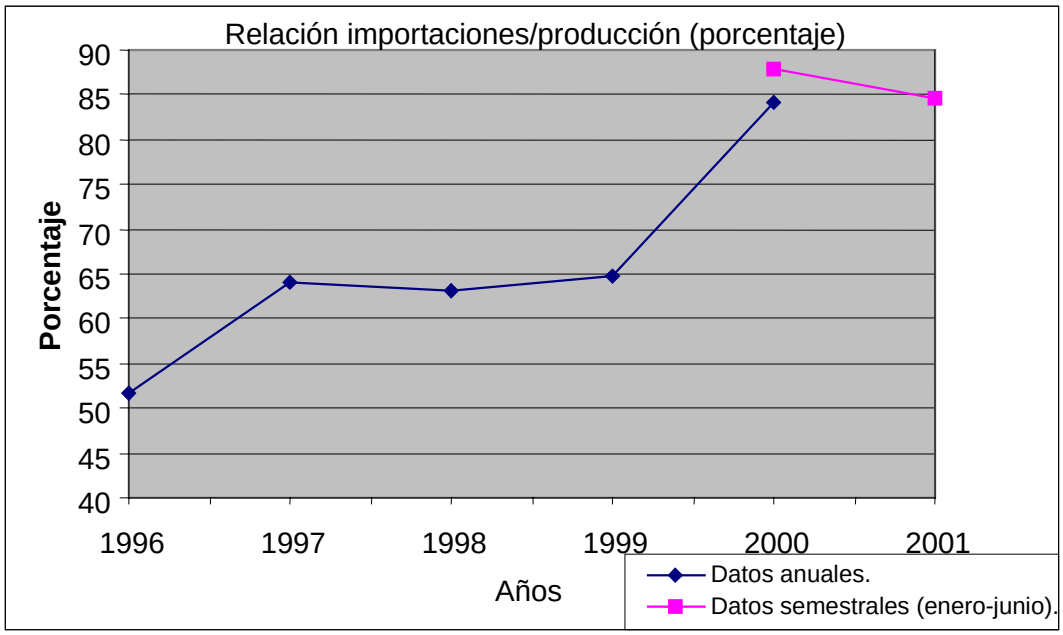
[5116] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-6.

[5117] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-6.

[5118] Informe de la USITC, volumen I, páginas 205-206.

[5119] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11, y en el cuadro STAINLESS-C-4. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.252 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 h) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos relativos

10.253 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC del aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras de acero inoxidable[5120] contiene una explicación

[5120] Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC constató que la "relación entre las importaciones de barras de acero inoxidable y la producción nacional aumentó significativamente durante el período, pasando del 51,8 por ciento en 1996 al 84,1 por ciento en 2000". La USITC también observó que "el mayor aumento porcentual de la relación (19,3 puntos porcentuales)" tuvo lugar en 2000. Según la USITC, la ligera disminución en el pasado más reciente (del 87,9 por ciento en el período intermedio de 2000 al 84,6 por ciento en el de 2001) no era obstáculo para constatar que se había satisfecho el requisito del aumento de las importaciones.[5121]

10.254 El Grupo Especial estima que esto representa una explicación satisfactoria de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. En particular, a la luz del importante aumento de 1999 a 2000 (19,3 puntos porcentuales), la disminución en 3,3 puntos porcentuales del período intermedio de 2000 al de 2001 es, contrariamente a lo que afirman las Comunidades Europeas[5122], insignificante. Tampoco menoscaba una constatación de que las importaciones, en relación con la producción nacional, permanecen a niveles altos, por lo que las importaciones de barras de acero inoxidable "están aumentando en (tal) cantidad".

10.255 El Grupo Especial conviene en que el aumento, en términos relativos, de las importaciones de barras de acero inoxidable, dado el aumento agudo de 1999 a 2000, es hasta cierto punto reciente, agudo, súbito e importante. El que el aumento del 40,6 por ciento fuera lo bastante súbito, agudo, e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Importaciones en términos absolutos

10.256 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.257 Por consiguiente, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al aumento, en términos relativos, de las importaciones de barras de acero inoxidable. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras de acero inoxidable estaban aumentando no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando

[5121] Informe de la USITC, volumen I, página 206.

[5122] Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 350.

en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

i) Alambre de acero inoxidable

i) Las constataciones de la USITC

10.258 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de alambre de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.
>
> En términos cuantitativos, las importaciones de alambre de acero inoxidable aumentaron de 27.300 toneladas cortas en 1996 a 31.300 toneladas cortas en 2000.[5123] La cuantía de las importaciones de alambre de acero inoxidable fluctuó algo durante el período, pasando de 27.300 toneladas cortas en 1996 a 29.900 toneladas cortas en 1997, y después a 30.700 toneladas cortas en 1998.[5124] La cuantía de las importaciones disminuyó después un 19,4 por ciento, hasta 24.700 toneladas cortas, en 1999. Sin embargo, el mayor aumento de la cuantía de las importaciones tuvo lugar entre 1999 y 2000, cuando las importaciones aumentaron un 26,5 por ciento, de 24.800 toneladas cortas a 31.300 toneladas cortas.[5125] La cuantía de las importaciones de acero inoxidable aumentó entre los períodos intermedios de 2000 y de 2001, cuando los volúmenes de importación aumentaron de 16.000 toneladas cortas a 16.500 toneladas cortas.[5126]
>
> La relación entre las importaciones de alambre de acero inoxidable y la producción nacional mostró una tendencia similar durante el período de investigación. La relación se mantuvo relativamente estable (entre el 31 y el 32 por ciento) en los tres primeros años del período, pero después cayó al 23,9 por ciento en 1999.[5127] La relación entre las importaciones de alambre de acero inoxidable y la producción nacional aumentó después en 5,5 puntos porcentuales, hasta el 29,4 por ciento, en 2000.[5128] La relación entre las importaciones y la rama de producción nacional

[5123] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

[5124] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

[5125] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

[5126] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

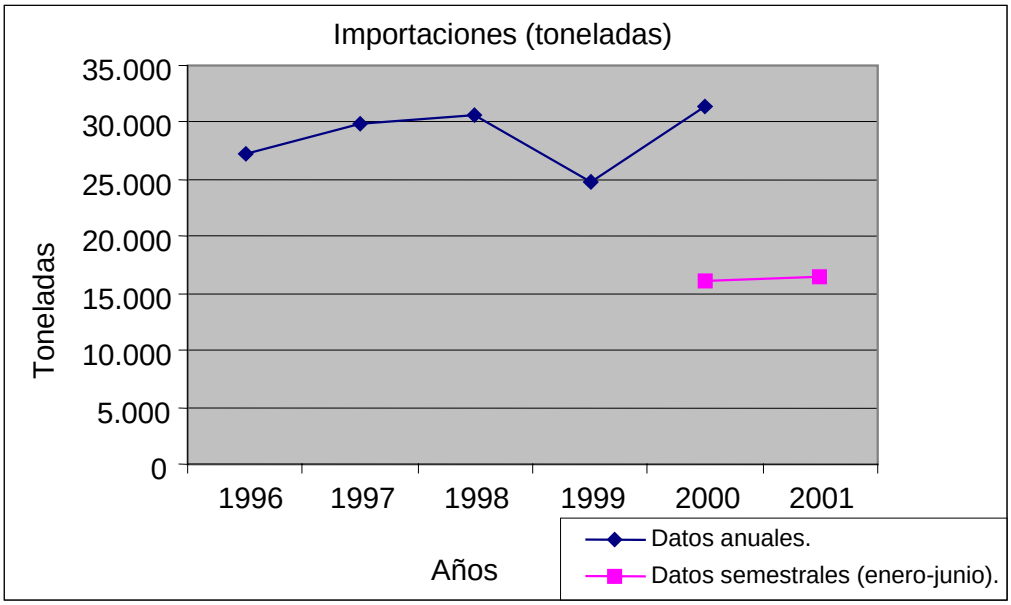
[5127] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

[5128] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

alcanzó su nivel más alto del período, 38 por ciento, en el período intermedio de 2001.[5129]

En suma, el expediente indica que las importaciones de alambre de acero inoxidable aumentaron no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional durante el período de investigación. Por consiguiente, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo".[5130, 5131]

10.259 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5132]:

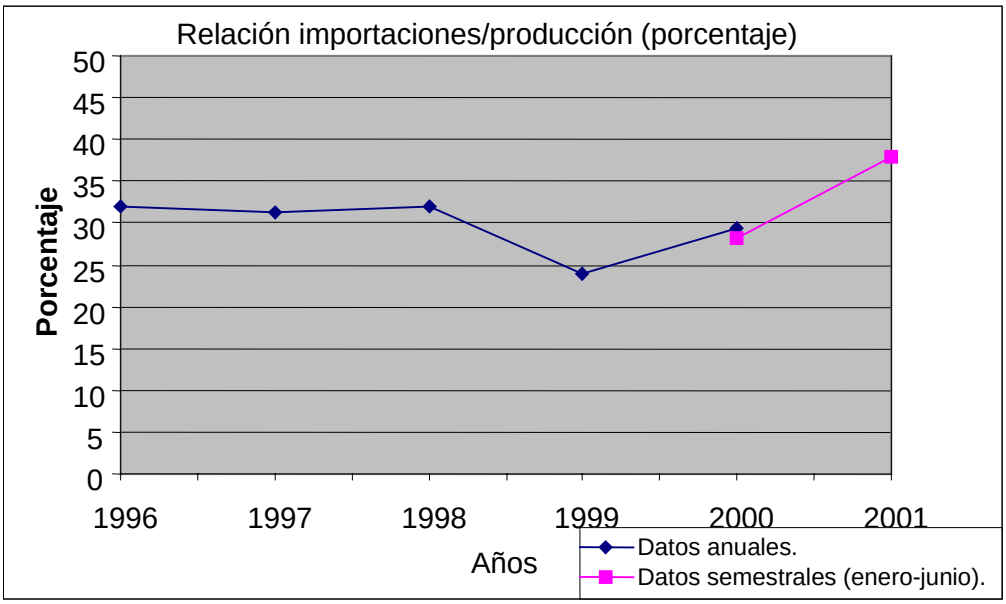


[5129] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

[5130] (Nota original). El Presidente Koplan no comparte el resto de esta sección de la opinión.

[5131] Informe de la USITC, volumen I, páginas 234-235.

[5132] Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente el cuadro STAINLESS-9, página STAINLESS-14, y en el cuadro STAINLESS-C-7. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.



ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.260 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 i), así como VII.O.1 y 3 *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.261 En primer lugar, el Grupo Especial observa que los Estados Unidos, en su defensa, no se apoyan sólo en las constataciones sobre el aumento de las importaciones formuladas por el miembro de la Comisión Koplan, sino también en las formuladas por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney. El primero hizo constataciones sobre el alambre de acero inoxidable como producto separado, mientras que los otros dos hicieron constataciones positivas con respecto a una categoría de productos más amplia que el alambre de acero inoxidable (alambre y cables de acero inoxidable). En ese sentido, la situación es equivalente a la que prevalece en el contexto de los productos de acero fundido con estaño, porque los demás miembros de la Comisión que definieron el alambre de acero inoxidable como un producto separado no llegaron a una conclusión positiva. En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre el alambre de acero inoxidable. Antes bien, y de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente con respecto [a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".[5133] Por tanto, está claro que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Bragg, Devaney y Koplan), aunque esos tres miembros no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.262 Por los motivos arriba expuestos en relación con la determinación o determinaciones de la USITC sobre los productos de acero fundido con estaño[5134], el Grupo Especial estima que el Acuerdo

[5133] Proclamación Nº 7529, 5 de marzo de 2002, Registro Federal, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5134] Véase *supra*, párrafos 10.191-10.200.

sobre Salvaguardias no permite que una combinación de constataciones respalde una determinación si esas constataciones se han formulado sobre la base de productos definidos en forma distinta. Si esas constataciones no pueden conciliarse (por lo que respecta a su contenido), no podrán constituir simultáneamente la base de una determinación. En consecuencia, el Grupo Especial estima que se ha incumplido la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación, si esa explicación consiste en explicaciones alternativas que difieren unas de otras y cuyo contenido, dada la distinta base de productos, no puede conciliarse.

10.263 En consecuencia, el Informe de la USITC no contenía una determinación respaldada por una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de alambre de acero inoxidable han aumentado, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

j) Varillas de acero inoxidable

i) Las constataciones de la USITC

10.264 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

> "Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.
>
> En términos cuantitativos, las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron un 36,1 por ciento durante el período de investigación, pasando de 60.500 toneladas cortas en 1996 a 82.300 toneladas cortas en 2000.[5135] Aunque la cuantía de las importaciones fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor incremento cuantitativo tuvo lugar en 2000, el último año completo del período de investigación, en el que las cuantías de importación aumentaron más del 25 por ciento, pasando de 65.900 toneladas cortas a 82.300 toneladas cortas.[5136] La cuantía de las importaciones de varillas de acero inoxidable disminuyó un 31,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 45.600 toneladas cortas a 31.400 toneladas cortas.[5137] Observamos, no obstante, que la participación en el mercado de las importaciones se mantuvo en lo fundamental estable en el período intermedio de 2001, disminuyendo ligeramente del *** por ciento en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001.[5138]

[5135] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

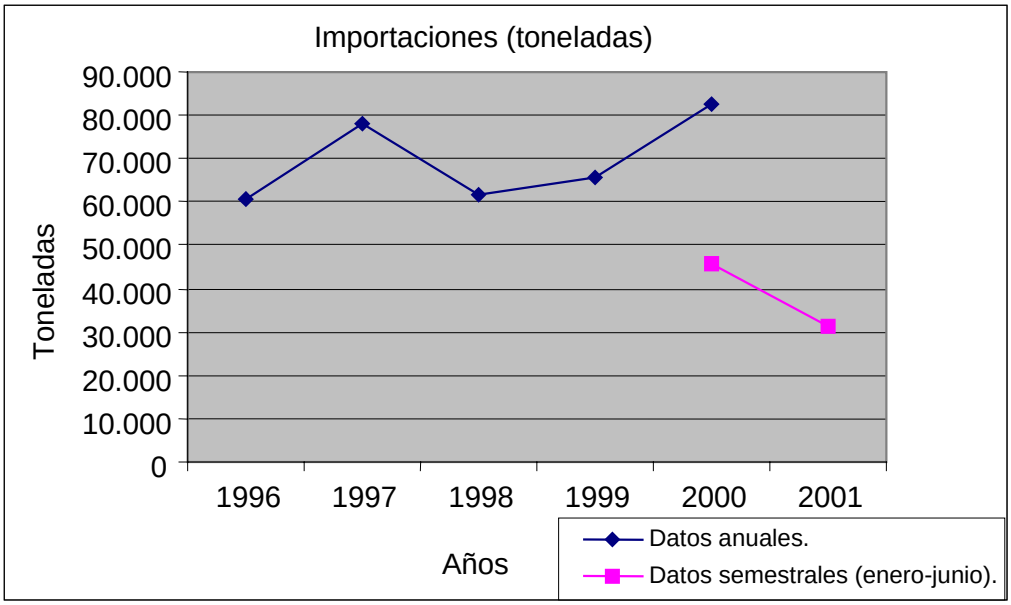
[5136] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

[5137] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

[5138] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

> La relación entre las importaciones de varillas de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del *** por ciento en 1996 al *** por ciento en 2000. Aunque la relación fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor aumento de la relación (*** puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000, último año completo del período de investigación.[5139] La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del *** por ciento de la producción nacional en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001.[5140]
>
> En suma, las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron significativamente, no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional, entre 1996 y 2000, y en el último año completo del período de investigación se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones. En consecuencia, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo."[5141]

10.265 Las tendencias de las importaciones, en términos absolutos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC[5142]:



[5139] (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7.

[5140] (Nota original). Informe Confidencial , cuadro STAINLESS-7.

[5141] Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

[5142] Los datos representados en el gráfico siguiente figuran en el Informe de la USITC, en el cuadro STAINLESS-7, página STAINLESS-12, y en el cuadro STAINLESS-C-5. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.266 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 j) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.267 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable, tal como se publicó en su informe[5143], no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se apoyó en el aumento que tuvo lugar entre 1996 y 2000, que alcanzó su nivel máximo de 1999 a 2000 (25 por ciento). Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no ofreció una explicación de por qué a pesar de ello constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Esto es especialmente grave, dado que esa disminución (un 31,3 por ciento) fue más aguda que el aumento anterior y, como proporción, contrarrestó el aumento de los dos años anteriores.

10.268 El único aspecto adicional aducido por la USITC en respuesta a la disminución en el período intermedio de 2001 fue que la participación en el mercado de las importaciones se mantuvo prácticamente estable. Sin embargo, la participación en el mercado es un concepto que concierne a la relación entre las importaciones y las ventas nacionales, y no guarda relación con el volumen absoluto de importación. Dadas la disminución en el período más reciente y la evolución global entre 1996 y el período intermedio de 2001, que podría describirse perfectamente como un doble movimiento ascendente y descendente (que al final retorna al punto más bajo), el Grupo Especial no cree que los elementos de hecho respalden una constatación de que en el momento de formularse la determinación las importaciones de varillas de acero inoxidable "estaban aumentando en (tal) cantidad".

10.269 Es muy posible que los aumentos que tuvieron lugar de 1996 a 1997, o de 1998 a 2000, considerados en sí mismos, pudieran considerarse como un aumento que satisface los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en el momento de formularse la determinación las tendencias de las importaciones revelaban una disminución reciente y significativa, por lo que ese aumento en el pasado no puede servir de base para determinar que las importaciones de varillas de acero inoxidable "han aumentado en (tal) cantidad".

10.270 El Grupo Especial toma nota del argumento de los Estados Unidos de que incluso si las importaciones mantuvieron una pauta de aumentos y disminuciones sucesivos, ello pudo causar daños graves a la rama de producción nacional que justificaban la adopción de una medida de salvaguardia.[5144] A juicio del Grupo Especial, es cierto que, a pesar de que las importaciones volvieran a un nivel bajo, por lo que no podía hablarse de que las importaciones de un producto "estaban aumentando", cabía la posibilidad de que los aumentos intermedios, o la terapia de choque derivada de los aumentos y disminuciones, causaran daños graves a la rama de producción nacional. A juicio del Grupo Especial, el derecho a imponer una medida de salvaguardia sólo existe cuando, además del daño grave y la relación de causalidad, las importaciones también han aumentado, y ese aumento tiene que ser reciente. El marco jurídico establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias

[5143] Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

[5144] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 295-296 y 300.

requiere, además de la causalidad del daño grave, que las importaciones del producto hayan aumentado.

Importaciones en términos relativos

10.271 El Grupo Especial estima asimismo que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de varillas de acero inoxidable[5145] no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC realizó un análisis similar al que ha sido rechazado por el Grupo Especial en el contexto de las importaciones en términos absolutos. Es más, la USITC no facilitó ninguno de los datos en los que se había apoyado. Todos esos números fueron sustituidos por asteriscos. No hay, por tanto, explicación alguna de la manera en que los elementos de hecho respaldan una conclusión de que las importaciones aumentaron, porque no hay hechos que respalden conclusión alguna.

10.272 El Grupo Especial está de acuerdo en que nada impide a una autoridad competente apoyarse en datos facilitados por partes individuales con carácter confidencial en el curso de la investigación. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de tratar esos datos como información confidencial, es decir, de no divulgarlos (sin permiso). Por tanto, en ese sentido el Grupo Especial adopta una posición análoga a la del Órgano de Apelación en *Tailandia - Vigas doble T*.[5146] Las autoridades competentes pueden apoyarse en datos confidenciales aunque esos datos no se divulguen públicamente en sus informes.

10.273 Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que las autoridades competentes "publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El párrafo 2 c) del artículo 4 añade la obligación de que las autoridades competentes publiquen "con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Dadas esas obligaciones, así como la establecida en el párrafo 1 del artículo 2 de hacer una determinación, entre otras cosas, de que las importaciones del producto han aumentado, las autoridades competentes deberán dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la conclusión. A juicio del Grupo Especial, en un caso concreto esta exigencia puede estar limitada por la obligación de proteger los datos confidenciales establecida en el párrafo 2 del artículo 3.

10.274 Estimamos, no obstante, que los párrafos 1 y 2 del artículo 3 pueden interpretarse armoniosamente.[5147] No puede interpretarse que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 requiera una infracción del párrafo 2 del mismo artículo. En otras palabras, las autoridades competentes están obligadas a dar esas explicaciones en la mayor medida de lo posible sin divulgar

[5145] Informe de la USITC, volumen I, página 215.

[5146] Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafos 111, 112 y 119.

[5147] Véase el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 81: "A la luz del principio de efectividad, el intérprete de un tratado está *obligado* a interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado en una forma que dé sentido a todas ellas, armoniosamente." *Véanse* también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 81; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página *23; el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página *12; y el informe del Órgano de Apelación, *India – Patentes (EE.UU.)*, párrafo 45.

información confidencial. Esto significa que si hay alguna manera de presentar los datos en forma modificada (por ejemplo mediante acumulación o indización), que proteja la confidencialidad, la autoridad competente está obligada a recurrir a esa posibilidad. A la inversa, sólo puede aceptarse que no se presente ningún dato cuando en un caso concreto todos esos métodos sean inaplicables.

10.275 El Grupo Especial estima que aunque las autoridades competentes estén facultadas para no divulgar los datos y, no obstante, apoyarse en ellos, siguen estando obligadas facilitar a través de medios distintos de la divulgación de esos datos una explicación razonada y adecuada. Esta obligación podría cumplirse mediante el tipo de explicación que la USITC ha dado en la página 215 de su informe[5148], es decir, una explicación en palabras y sin cifras. Sin embargo, también incluye una explicación de la autoridad competente del por qué no había posibilidades de presentar *ningún* dato en forma compatible con la obligación de proteger la información confidencial. En el presente caso, esa explicación no se dio.

10.276 El Grupo Especial estima también que, con independencia del carácter confidencial de las cifras, la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional de las importaciones de varillas de acero inoxidable, tal como se publicó en su informe[5149], no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se apoyó en un aumento "significativo" que tuvo lugar entre 1996 y 2000 y alcanzó su mayor nivel de 1999 a 2000, último año completo investigado. Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, así como el hecho de que la relación fluctuó a lo largo del período de investigación. Dadas esas fluctuaciones y la disminución más reciente, el Grupo Especial estima que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada que respaldara la determinación de que las importaciones de varillas de acero inoxidable, en relación con la producción nacional, "estaban aumentando en tal cantidad". Esto hubiera requerido como mínimo alguna indicación de que las importaciones, en términos relativos, al final del período de investigación, seguían siendo mayores, por ejemplo, porque la disminución en el período intermedio había sido pequeña en comparación con el aumento hasta 2000. Esa indicación no existe en el presente caso, en el que la USITC, en buena medida al igual que en el contexto de las importaciones en términos absolutos, no situó los aumentos intermedios existentes en el contexto de anteriores y ulteriores disminuciones. La única indicación que permanece es el aumento de 1996 a 2000 invocado, pero 2000 no es el final del período investigado, por lo que esa invocación no puede constituir una base para concluir que las importaciones de varillas de acero inoxidable "están aumentando" en relación con la producción nacional.

Conclusión

10.277 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la

[5148] Por ejemplo, en la página 215 del Informe de la USITC, volumen I, puede leerse el siguiente análisis de la protección de la información confidencial:

> "La relación entre las importaciones de varillas de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del *** por ciento en 1996 al *** por ciento en 2000. Aunque la relación fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor aumento de la relación (*** puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000, último año completo del período de investigación". La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del *** por ciento de la producción nacional en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001." (se omiten las notas al pie)

[5149] Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones", y que la determinación de la USITC de que las importaciones de varillas de acero inoxidable "estaban aumentando" es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad".

E. ALEGACIONES REFERENTES A LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

10.278 Como cuestión preliminar, el Grupo Especial señala que, a los efectos de su examen de la cuestión de la relación de causalidad, ha partido del supuesto de que existía, respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata, daño grave o amenaza de daño grave a todos los productores nacionales pertinentes del producto similar o directamente competidor, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial también ha partido del supuesto de que los productores nacionales pertinentes fueron definidos correctamente, en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Desde luego, si no existiera en absoluto daño grave (ni amenaza de daño grave), no habría podido ser causado por el aumento de las importaciones.

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.279 Los argumentos de las partes se indican en las secciones H.1 a H.3 del capítulo VII, *supra*. En síntesis, los reclamantes alegan: i) que las determinaciones de la USITC no establecieron el necesario nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de cada una de las medidas de los Estados Unidos; y ii) que la USITC no cumplió la obligación de no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo que exigen el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Disposiciones pertinentes de la OMC[5150]

10.280 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

> "Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores." (Se ha omitido la nota a pie de página.)

[5150] El Grupo Especial tiene presente que el artículo XIX es pertinente respecto de la cuestión de la relación de causalidad pero el párrafo 1 del artículo 2 y, en particular, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abordan la cuestión de la relación de causalidad de manera más específica. El Grupo Especial tiene también presente que algunos reclamantes han formulado alegaciones relativas a la relación de causalidad a tenor del artículo XIX del GATT así como del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial considera que no es necesario que examine la relación entre el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la relación de causalidad para pronunciarse sobre las alegaciones de los reclamantes referentes a dicha relación. Por consiguiente, el Grupo Especial ha abordado la cuestión de la relación de causalidad refiriéndose exclusivamente a las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos que este enfoque no entraña la reducción de los derechos de las partes en la presente diferencia.

10.281 El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone lo siguiente:

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

10.282 Además, el párrafo 2 b) del artículo 4 dispone lo siguiente:

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

3. Norma de examen

10.283 Recordamos que el Órgano de Apelación ha declarado que la naturaleza exacta del examen que debe realizar un grupo especial, respecto de una alegación presentada al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se deriva en parte de su obligación de hacer una "evaluación objetiva del asunto" de conformidad con el artículo 11 del ESD, y en parte también de las obligaciones derivadas del párrafo 2 del artículo 4.[5151] El artículo 11 nos obliga a hacer una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad y la conformidad de las medidas en cuestión en esta diferencia con el Acuerdo sobre Salvaguardias.[5152]

10.284 Además, el Órgano de Apelación ha dado orientación específicamente respecto de la aplicación de la norma de examen en los asuntos que suponen alegaciones basadas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación declaró que el Grupo Especial, en ese asunto, estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades argentinas habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada.[5153] En *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación añadió que un grupo especial sólo podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. El Órgano de Apelación declaró que, por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en

[5151] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 105.

[5152] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 120.

[5153] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación.[5154] Además, en *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación declaró que una mera afirmación de que el daño causado por otros factores no se atribuye al aumento de las importaciones no establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones.[5155]

10.285 También disponemos de orientación sobre la forma en que debe aplicarse la norma de examen respecto del análisis sobre la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes. En particular, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial estableció lo siguiente[5156]:

> "Aplicando nuestra norma de examen, consideraremos si el análisis de la relación de causalidad efectuado por la Argentina cumple estas prescripciones sobre la base de i) si la tendencia ascendente de las importaciones coincide con las tendencias descendentes de los factores de daño, y en caso contrario, si se ha dado una explicación fundada con respecto a por qué, a pesar de ello, los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las condiciones de competencia en el mercado del calzado argentino entre el calzado importado y el calzado nacional, tal como han sido analizadas, demuestran, sobre la base de pruebas objetivas, una relación de causalidad de las importaciones con cualquier tipo de daño; y iii) si se han analizado otros factores pertinentes y si se ha demostrado que el daño causado por factores distintos de las importaciones no ha sido atribuido a las importaciones."[5157]

4. Análisis por el Grupo Especial

10.286 La primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que, al determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional con arreglo al apartado a), la autoridad competente debe demostrar, "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave".

10.287 En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación interpretó la referencia a la "relación de causalidad", en el párrafo 2 b) del artículo 4, y llegó a la conclusión de que exige efectivamente la constatación de "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[5158] No obstante, hay cuestiones que se plantean sobre lo que supone este requisito. Más concretamente: ¿cómo deben ponerse en aplicación la primera y la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 para cumplir esta prescripción? El Grupo Especial

---

[5154] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

[5155] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

[5156] El Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, no formuló observaciones específicamente sobre estas constataciones referentes a la relación de causalidad; pero declaró que no advertía "ningún error en la interpretación hecha por el Grupo Especial de las prescripciones relativas a la relación de causalidad, ni en su interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*": informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

[5157] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229.

[5158] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

considera que entre las cuestiones importantes que deben abordarse a ese respecto figuran las que siguen. La primera es la norma o el umbral que debe aplicarse para determinar si existe o no una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". La segunda es el problema del modo en que puede establecerse un nexo causal (es decir, mediante qué instrumentos analíticos) a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4. La tercera se refiere a la prescripción de no atribución establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4: cómo debe cumplirse y qué relación guarda con la demostración general de existencia de una relación de causalidad.

a) Norma aplicable a la evaluación de la "relación de causalidad"

10.288 Comenzaremos por la primera de las cuestiones mencionadas: la norma o el umbral que debe aplicarse para determinar si existe o no una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". El Grupo Especial observa, ante todo, que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, declaró lo siguiente:

> "[L]a primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 ... prescribe que no se efectuará una determinación 'a menos que la investigación demuestre … la existencia de una *relación de causalidad* entre el aumento de las importaciones … y el daño grave o la amenaza de daño grave' (sin cursivas en el original). Por consiguiente, el requisito para llevar a cabo una determinación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 es que exista una 'relación de causalidad' ('*causal link*'). La palabra '*causal*' (de causalidad, causal) significa '*relating to a cause or causes*', (relativo a una causa o causas), mientras que la palabra '*cause*' (causa), a su vez, denota una relación entre, por lo menos, dos elementos, de los cuales el primer elemento, de alguna manera, ha '*brought about*' (provocado, generado), '*produced*' (producido) o '*induced*' (inducido) la existencia del segundo elemento.[5159] La palabra '*link*' (relación o vínculo) indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave, o ha contribuido a generarlo, de manera que existe una '*connection*' (conexión)[5160] o un '*nexus*' (nexo) de causalidad entre esos dos elementos. A nuestro juicio, la unión de estas palabras en la expresión 'relación de causalidad' denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave. Aunque esa contribución puede ser lo bastante clara como para establecer la existencia de la 'relación de causalidad' requerida, el texto de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 *no* sugiere que el aumento de las importaciones sea *la única* causa del daño grave, o que deban excluirse '*otros* factores' de la determinación del daño grave. Por el contrario, el texto del párrafo 2 b) del artículo 4, en conjunto, sugiere que la 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave puede existir, *aun cuando otros factores contribuyan también, 'al mismo tiempo', a la situación de la rama de producción nacional*."[5161]

10.289 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación reiteró que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las importaciones puedan, por sí solas, causar o amenazar causar un daño

[5159] (Nota del original). *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, nota 43, volumen I, páginas 355 y 356.

[5160] (Nota del original). *Ibid.*, página 1.598.

[5161] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *párrafo 67*.

grave.[5162] Además, el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, declaró que la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la relación de causalidad puede cumplirse cuando el daño grave es causado por la influencia recíproca del aumento de las importaciones y otros factores.[5163]

10.290 Resulta claro para el Grupo Especial que, para que se cumplan las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la relación de causalidad, no es preciso que la autoridad competente demuestre que el aumento de las importaciones, *por sí solo*, puede causar un daño grave.[5164] Cuando hay diversos factores que han causado un daño grave, puede demostrarse la existencia de un nexo causal si el aumento de las importaciones ha contribuido en alguna forma a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave. A este respecto, el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, llegó a la conclusión de que la contribución debe ser suficientemente clara para establecer la existencia del "nexo causal" necesario[5165], pero rechazó la conclusión del Grupo Especial según la cual el daño grave debe ser causado por el aumento de las importaciones por sí solo y éste tiene que ser suficiente para causar un daño "grave".[5166]

10.291 El Grupo Especial toma nota de que los Estados Unidos han argumentado que, sobre la base de las definiciones corrientes de los diccionarios sobre las palabras "*substantial*" ("sustancial") e "*important*" ("importante"), ambas palabras tienen, en lo esencial, igual significado cuando se las emplea para determinar el peso que debe asignarse a determinado factor en una decisión o análisis.[5167] Los Estados Unidos añaden que, por lo tanto, sus disposiciones legales en materia de salvaguardias, al exigir que la USITC constate que el aumento de las importaciones es una causa de daño "importante" y no lo es menos que ninguna otra causa, asegura que la USITC constate una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño antes de emitir una constatación positiva en materia de salvaguardias.[5168]

10.292 El Grupo Especial considera que no es necesariamente pertinente el solo hecho de que algunos puedan considerar que las definiciones literales de "importante" y "sustancial" son "equivalentes". A nuestro juicio, lo que cuenta para este Grupo Especial es si el criterio aplicado por la USITC respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata cumple la norma o alcanza el umbral que prescribe el requisito de que exista una relación "auténtica y sustancial" de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Habremos de estudiar esta cuestión más detenidamente en el análisis medida por medida que realizaremos más adelante.

10.293 Por último, el Grupo Especial recuerda que el daño grave, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debe determinarse con referencia al "menoscabo general de la situación de la rama de producción nacional". Del mismo modo, como se expondrá más

---

[5162] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 165-170.

[5163] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67 y 68.

[5164] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

[5165] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 66 y 69.

[5166] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 61 y siguientes y 79.

[5167] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 442 y 443.

[5168] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 442 y 443.

detenidamente a continuación, consideramos que conforme a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias la autoridad competente debe determinar si existe con carácter "general" una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufren los productores nacionales pertinentes.

b) Demostración de existencia de una relación de causalidad

10.294 Pasamos a la segunda de las cuestiones antes mencionadas: la forma en que puede demostrarse la existencia de una relación de causalidad a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial observa en primer lugar que el párrafo 2 b) del artículo 4 no prescribe el empleo de ningún método ni instrumento de análisis determinados para demostrar la existencia de una relación de causalidad.[5169] El Grupo Especial estima que incumbe a la autoridad competente decidir el método que considera más apropiado para efectuar la determinación al respecto. Aunque los métodos para determinar la relación de causalidad no están prescritos por el párrafo 2 b) del artículo 4, debe alentarse a la autoridad competente a llevar a cabo este análisis con el detenimiento que las circunstancias requieren. Cualquiera que sea el instrumento o método utilizado, debe ser idóneo para determinar si existe o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufren los productores nacionales pertinentes.

10.295 Esta diferencia plantea el problema de la función que deben o pueden desempeñar, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, los análisis de coincidencia y de las condiciones de la competencia para la demostración de una relación de causalidad. Más concretamente, el Grupo Especial considera que esta diferencia plantea el problema de si la autoridad competente *debe* llevar a cabo un análisis de coincidencia al determinar si existe o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Debemos considerar esta cuestión porque, respecto de algunas de las medidas que son objeto de nuestro examen en este caso, la USITC no llevó a cabo un análisis de coincidencia. La USITC se limitó a un análisis de las condiciones de la competencia. Observamos al respecto que la USITC no estableció expresamente en su informe una distinción entre el análisis de la coincidencia y el de las condiciones de competencia. Ambos tipos de análisis fueron realizados por la USITC por separado o conjuntamente en la sección de su informe que contenía su análisis de la relación de causalidad.

10.296 De hecho, la caracterización de los análisis realizados por la USITC como análisis de la coincidencia y/o de las condiciones de competencia es algo que el Grupo Especial hizo por varios motivos que se explican con más detalle *infra*. En primer lugar, señalamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe de qué modo debe demostrarse la relación de causalidad. Al mismo tiempo, la jurisprudencia de la OMC indica que la coincidencia es esencial en un análisis de la relación de causalidad. A este respecto, varios de los reclamantes han aducido que la no realización por la USITC de un análisis sobre la coincidencia en relación con algunas de las medidas de salvaguardia fue determinante. Por último, el Grupo Especial es de la opinión de que también podrían utilizarse instrumentos distintos del análisis sobre la coincidencia, tales como un análisis sobre las condiciones de la competencia, para establecer una relación de causalidad a tenor del párrafo 2 b) del artículo 4. En consecuencia, creamos un marco analítico para evaluar si, a la luz de las circunstancias de las determinaciones sobre la relación de causalidad formuladas respecto de cada una de las medidas, la USITC demostró, mediante una explicación razonada y adecuada, que los hechos respaldaban sus constataciones de que existía una relación de causalidad. El Grupo Especial explica más adelante lo que entiende que suponen los análisis de la coincidencia y de las condiciones de competencia. Como cuestión preliminar, el Grupo Especial observa que, al efectuar esta distinción

[5169] Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96.

entre los tipos de análisis realizados por la USITC, ha tenido en cuenta el aspecto sustancial de los análisis y no las designaciones empleadas por la USITC en su informe.

i) Coincidencia

10.297 Consideraremos en primer lugar el papel que cumple un análisis de coincidencia en relación con el análisis sobre la relación de causalidad que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial recuerda que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial respectivo declaró que el párrafo 2 a) del artículo 4 "exige" que las autoridades nacionales analicen las tendencias, tanto de los factores causantes de daño como de las importaciones. El Grupo Especial consideró que ese análisis era pertinente respecto de la evaluación sobre la relación de causalidad:

> "Al hacer nuestra evaluación del análisis y la constatación con respecto a la relación de causalidad, tomamos nota, en primer lugar, de que el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que la autoridad competente considere el 'ritmo' (es decir, la dirección y velocidad) y la 'cuantía' del aumento de las importaciones, así como la parte del mercado absorbida por las importaciones, y los 'cambios' en los factores de daño (ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad, ganancias y pérdidas y empleo) para llegar a una conclusión con respecto al daño y a la relación de causalidad. Como se señaló *supra* consideramos que estos términos significan que las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos. En el *contexto particular de un análisis de la relación de causalidad, estimamos también que el sentido de esta disposición es que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño*."[5170] (sin cursivas en el original)

10.298 El Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con el Grupo Especial y observó lo siguiente:

> "No vemos ninguna razón para discrepar con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que las palabras 'ritmo y cuantía' y 'cambios' que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 significan que 'las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos'. También convenimos con el Grupo Especial en que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial 'la relación entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación al mercado) y los *movimientos* de los factores de daño."[5171] (sin subrayar en el original)

10.299 Extraemos de lo anterior, en primer lugar, que el término "coincidencia" se refiere a la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño. El Grupo Especial y el Órgano de Apelación aclararon que, al considerar los movimientos de las importaciones, es preciso examinar los movimientos de los volúmenes de importación y la

[5170] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.237.

[5171] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

participación de los productos importados en el mercado.[5172] A nuestro juicio, la palabra "coincidencia", en este contexto, se refiere a la relación *temporal* entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño. En otras palabras, los movimientos ascendentes de las importaciones normalmente deben producirse al mismo tiempo que los movimientos descendentes de los factores de daño para que exista coincidencia. Señalamos que más adelante habremos de establecer una salvedad respecto de estas observaciones para tomar en consideración los casos en que transcurre un lapso entre la afluencia de los productos importados y la manifestación de los efectos de daño que sufre la rama de producción nacional.

10.300 En segundo lugar, lo anterior indica que el Órgano de Apelación considera que la "coincidencia" entre los movimientos o tendencias de las importaciones y los movimientos o tendencias de los factores de daño pertinentes desempeñan una función "esencial" en la determinación sobre la existencia de una relación de causalidad. En efecto, en *Argentina - Calzado (CE)* tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación declararon que la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño *debe* ser esencial en el análisis sobre la relación de causalidad. Observamos también que el mismo Grupo Especial, apoyado por el Órgano de Apelación[5173], añadió que "[e]n términos prácticos, creemos por consiguiente que [el párrafo 2 a) del artículo 4] significa que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones *normalmente* debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes."[5174]

10.301 El Grupo Especial opina que, puesto que la coincidencia es "esencial" en el análisis sobre la relación de causalidad, la autoridad competente debe, "normalmente", llevar a cabo un análisis de la coincidencia para determinar si existe una relación de causalidad. Consideramos que en los casos en que no se han atribuido al aumento de las importaciones los efectos de factores de daño distintos[5175], una coincidencia general clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño dará a la autoridad competente un fundamento adecuado para concluir que existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.302 Como ya se ha mencionado, el Grupo Especial también estima que la coincidencia *general* es lo que importa, y no el hecho de que pueda comprobarse la coincidencia, o la falta de coincidencia, respecto de unos pocos factores escogidos que la autoridad competente ha considerado. Nos remitimos a este respecto a la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, cuando dijo lo siguiente:

> "Consideramos que, a la vista de la coincidencia *general* de la tendencia al alza del aumento de las importaciones y la tendencia negativa de los factores del daño a lo largo del período objeto de investigación, la existencia de pequeñas faltas de coincidencia en la evolución de algunos factores *individuales* del daño y las

[5172] Es significativo que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación no hayan hecho referencia alguna a los movimientos de los precios de importación. Analizaremos la trascendencia de ello en la sección de nuestras constataciones que se refiere a las "condiciones de competencia".

[5173] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[5174] Informe del Grupo Especial *Argentina – Calzado (CE)*, párrafo 8.238.

[5175] Es decir, en conformidad con la prescripción de no atribución analizada en los párrafos 10.325-10.334, *infra*.

importaciones no impedía a la USITC constatar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave."[5176]

10.303 En la presente diferencia se plantea el problema de la forma en que corresponde establecer la relación de causalidad a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 cuando *no existe coincidencia*. Entendemos por falta de coincidencia las situaciones en que ésta no existe o no se ha realizado un análisis a su respecto. En ese sentido coincidimos con lo dicho por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, de que una coincidencia en la evolución de las importaciones y la evolución de los factores del daño normalmente tendería a fundamentar una constatación de existencia de relación de causalidad, mientras que *la ausencia de tal coincidencia normalmente tendería a descartar tal constatación y exigiría una explicación convincente de por qué sigue existiendo todavía una relación causal*.[5177]

10.304 También recordamos que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial, apoyado por el Órgano de Apelación[5178], así como el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*[5179], observó que en las situaciones en que la relación de causalidad está presente, "el aumento de las importaciones *normalmente* debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes", y una coincidencia ... *normalmente* tendería a fundamentar una constatación de existencia de relación de causalidad". A nuestro juicio, aunque no exista coincidencia o no se haya realizado un análisis a su respecto la autoridad competente puede demostrar que existe una relación de causalidad si puede presentar una explicación concluyente de su existencia.

10.305 El Grupo Especial destaca que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación confirmó la afirmación del Grupo Especial de que "la coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad".[5180] (sin cursivas en el original) El Grupo Especial considera que existen situaciones en que un análisis de la coincidencia puede no bastar para probar la relación de causalidad, o los hechos pueden no apoyar una constatación clara de coincidencia y que, por lo tanto, esas situaciones pueden exigir una demostración más completa de que existe una relación de causalidad. En efecto, pueden existir situaciones en que la autoridad competente, como parte de su demostración general de existencia de una relación de causalidad, realiza distintos análisis con vistas a acreditar que existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.306 A nuestro juicio pueden darse las siguientes situaciones: i) se ha realizado un análisis de coincidencia y muestra una coincidencia clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño; ii) como parte de su demostración general de la relación de

---

[5176] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.101.

[5177] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.237 y 8.238; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[5178] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

[5179] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95.

[5180] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.237 y 8.238; informe del Órgano de Apleación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

causalidad, la autoridad competente ha efectuado, entre otras cosas, un análisis de la coincidencia que, en sí mismo y por sí solo, no demuestra cabalmente la relación de causalidad, y el análisis se amplía; iii) se ha realizado un análisis de la coincidencia (con o sin otro análisis) pero no demuestra coincidencia alguna; por último, iv) no se ha realizado un análisis de la coincidencia pero se han empleado otros instrumentos de análisis para demostrar la relación de causalidad.[5181]

10.307 Opinamos que la autoridad competente debe, en todos los casos, presentar una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones sobre la existencia de una relación de causalidad. En el primer caso i), suponiendo que se ha cumplido la prescripción de no atribución, cuando existe una coincidencia clara no hace falta otro análisis de la autoridad competente, y el Grupo Especial limitará su examen al análisis de la coincidencia. En el segundo caso ii), el Grupo Especial examinará tanto el análisis de la coincidencia como el otro análisis efectuado por la autoridad competente para evaluar si ésta ha presentado o no una explicación fundamentada y suficiente de que, en general, existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.308 En los casos iii) y iv) la autoridad competente debe explicar la falta de coincidencia o las razones por las que no se ha efectuado un análisis a su respecto y presentar, en particular, una explicación concluyente de por qué existe una relación de causalidad a pesar de la falta de coincidencia. En última instancia corresponde a la autoridad competente decidir acerca de los instrumentos analíticos que estima más aptos para cumplir el análisis concluyente que demuestre la relación de causalidad.

10.309 Otro problema que se ha planteado en esta diferencia es el de si puede o no considerarse que existe coincidencia en los casos en que existe un *intervalo temporal* entre la afluencia de las importaciones y la manifestación de sus efectos en la rama de producción nacional. Más concretamente, los Estados Unidos han argumentado que un retraso en la manifestación de determinados factores de daño puede atribuirse a los efectos diferidos del aumento de las importaciones sobre ciertos factores, como el empleo o las quiebras.[5182] Diversos reclamantes argumentan, en cambio, que los mercados de que se trata en este caso son de tal naturaleza que no puede existir tal efecto diferido. Sostienen que los efectos del aumento de las importaciones deben hacerse sentir de inmediato y que un retraso de dos años, que según afirman existió en este caso, es demasiado prolongado.[5183]

10.310 El Grupo Especial considera que el argumento de los Estados Unidos acerca de un intervalo entre el aumento de las importaciones y la manifestación de sus efectos en la rama de producción nacional puede ser válido en ciertos casos. Más concretamente, a nuestro juicio puede haber casos en que una rama de producción sufre daño en el mismo momento en que se produce la mayor afluencia de importaciones. Pero el daño que se causa entonces puede no ponerse de manifiesto hasta un momento posterior. En otras palabras, puede existir un intervalo entre la afluencia de las importaciones y la manifestación de sus efectos de daño para la rama de producción nacional.

[5181] Estas son situaciones que el Grupo Especial ha encontrado en este asunto. Ello no significa que no puedan existir otras situaciones.

[5182] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 446, 448 y 449; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-122.

[5183] Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

10.311 Consideramos que este punto de vista encuentra apoyo en la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Egipto - Barras de refuerzo*. En esa decisión, el Grupo Especial rechazó la posición de Turquía según la cual debía existir una conexión temporal estricta entre las importaciones objeto de dumping y cualquier daño sufrido por la rama de producción[5184], señalando sobre ese argumento lo siguiente:

> "[S]e basa en el supuesto, bastante artificial, de que el mercado absorbe instantáneamente las importaciones, y responde a ellas, en el momento en que entran en el territorio del país importador. Ese supuesto se basa implícitamente en la existencia de la denominada 'información perfecta' en el mercado (es decir, que todos los agentes del mercado toman conocimiento instantáneamente de todas las señales del mercado)."[5185]

No obstante, observamos que, en ese caso, el retraso de los efectos de las importaciones en un mercado que el Grupo Especial sugirió que sería aceptable era de un año de duración a lo sumo.

10.312 El Grupo Especial considera que hay límites temporales del intervalo entre el aumento de las importaciones y la manifestación de sus efectos para que sean aceptables a los efectos del análisis de la coincidencia correspondiente al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los límites aplicables habrán de variar indudablemente entre las distintas ramas de producción y los distintos factores. En términos generales, cuanto más rígida sea la estructura del mercado relacionado con determinada rama de producción, más probable es la existencia de un retraso de los efectos, por lo menos respecto de algunos factores. A la inversa, cuanto más competitiva es la estructura de un mercado, menos cabe sostener la probabilidad de efectos diferidos. Además, el Grupo Especial considera que, aunque cabe esperar retrasos en relación con algunos factores (por ejemplo, el empleo), es menos probable que se manifiesten en los efectos de otros factores de daño como la producción, las existencias y la utilización de la capacidad, que por lo general reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se producen en el mercado, como una afluencia de productos importados cuando el aumento de las importaciones causa daño grave. Si la autoridad competente se apoya en la existencia de un intervalo entre el aumento de las importaciones y los factores de daño, consideramos que debe explicar plenamente ese retraso sobre la base de datos objetivos.

ii) Condiciones de la competencia

10.313 El Grupo Especial recuerda que, aunque la coincidencia desempeña una función central en la determinación de la existencia de un nexo causal, también pueden entrar en juego otros instrumentos analíticos.

10.314 Como ya se ha indicado, pueden existir casos, por ejemplo, cuando una autoridad competente no efectúa un análisis de la coincidencia, o lo hace, pero los hechos no corroboran una constatación de relación de causalidad sobre la base de ese análisis. En tales situaciones cabe hacer referencia a las condiciones de la competencia entre los productos importados y los nacionales para dar una explicación concluyente, que suple la coincidencia, sobre por qué existe a pesar de todo una relación de causalidad. En efecto, a nuestro juicio el examen de las condiciones de la competencia en el mercado en que se venden los respectivos productos importados y nacionales generalmente resulta

[5184] Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo*, párrafos 7.127-7.132.

[5185] Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo*, párrafo 7.129.

ilustrativo respecto de la cuestión de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.315 También pueden existir casos en que la autoridad competente considere necesario confirmar su análisis de la coincidencia mediante otro análisis porque, por ejemplo, no es posible establecer la coincidencia con un grado suficiente de certidumbre. En tales casos la autoridad competente puede basarse en un análisis de las condiciones de la competencia para reafirmar su demostración de la relación de causalidad. En las situaciones de este tipo el grupo especial examinará el análisis realizado por la autoridad competente sobre las condiciones de la competencia para evaluar si presentó una explicación razonada y adecuada de que, globalmente, existe o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.316 Consideramos que el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el apartado b) que le sigue confirman la pertinencia de las condiciones de competencia en la determinación de la existencia de relación de causalidad. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a determinar que el aumento de las importaciones se produce "*en condiciones tales* que causan o amenazan causar un daño grave". El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, interpretó el significado de "en condiciones tales", del párrafo 1 del artículo 2, del siguiente modo:

> "la expresión 'en condiciones tales' se refiere por lo general a las 'condiciones' reinantes en el mercado del producto de que se trate cuando se produce un aumento de las importaciones. Interpretada de ese modo, la expresión 'en condiciones tales' es una referencia sintética a los factores restantes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refieren a la situación general de la rama de producción nacional y del mercado nacional, así como a otros factores 'que tengan relación con la situación de [la] rama de producción'. Por lo tanto, la expresión 'en condiciones tales' confirma el punto de vista de que, con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deberían determinar si el aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave."[5186]

10.317 Señalamos también que, en *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, los grupos especiales consideraron las condiciones de la competencia en el mercado entre el calzado importado y el nacional al examinar si existía o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño.[5187] En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación apoyó expresamente el análisis del Grupo Especial estableciendo que "convenimos con las conclusiones del Grupo Especial en el sentido de que 'no se analizaron ni explicaron lo suficiente las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional (en particular el precio)'".[5188]

10.318 El Grupo Especial estima que los factores que deben tomarse en consideración en un análisis de las condiciones de la competencia a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 no están predeterminados, pero incluyen los que menciona el apartado a). Esto se debe a que los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben recibir una interpretación que

---

[5186] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 78.

[5187] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.108.

[5188] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

asegure su coherencia.[5189] Nos remitimos en este sentido a las siguientes observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

> "*[A]mbas* disposiciones [los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4] establecen normas que rigen una determinación *única*, formulada con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. A nuestro parecer, sería contrario al requisito del párrafo 2 a) del artículo 4 evaluar -y, por consiguiente, incluir en la determinación- la 'relación' que tienen *todos* los factores pertinentes con la rama de producción nacional, o el efecto que tienen en ella, si esos *mismos* efectos, causados por esos *mismos* factores, con excepción del aumento de las importaciones, quedan excluidos en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4, tal como lo ha sugerido el Grupo Especial."[5190] (las cursivas figuran en el original)

10.319 Teniendo en cuenta, entonces, que los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 son pertinentes para definir las condiciones de la competencia a los efectos del análisis de la relación de causalidad correspondiente al párrafo 2 b) del artículo 4, a juicio del Grupo Especial adquieren especial interés el volumen de las importaciones, la participación de éstas en el mercado, los cambios en el nivel de las ventas y las ganancias y pérdidas. Además, observamos que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial se refirió a las características físicas, la calidad, el servicio, la entrega, los adelantos tecnológicos, los gustos del consumidor y otros factores relacionados con la oferta y la demanda en el mercado como factores que pueden tomarse en consideración al evaluar las condiciones de la competencia en un mercado a los efectos del análisis de la relación de causalidad.[5191]

10.320 El examen de los diversos factores mencionados ofrece un contexto para el estudio del *precio*, que a juicio del Grupo Especial es un factor importante, si no el más importante de todos, en el análisis de las condiciones de la competencia en un mercado determinado, aunque el examen de los precios no sea necesariamente obligatorio.[5192] El Grupo Especial está de acuerdo con el argumento planteado por las Comunidades Europeas en cuanto sostienen que el precio suele ser pertinente para explicar la forma en que el aumento del volumen de las importaciones ha causado un daño grave.[5193] En efecto, consideramos que la comparación de tendencias entre los precios de los productos importados y los nacionales constituye a menudo un buen indicador acerca de si se está transmitiendo un daño a la rama de producción nacional (a condición de que se tenga en cuenta el contexto de esas tendencias en el mercado) porque los cambios de los precios tienen efectos inmediatos en la

---

[5189] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 73.

[5190] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 73.

[5191] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.251.

[5192] El Grupo Especial está de acuerdo con las siguientes observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, en el párrafo 7.51, sobre esta cuestión: "Aunque los precios de los productos importados serán muy a menudo el factor pertinente que indicará de qué manera, de hecho, las importaciones causan un daño grave a la rama de producción nacional, observamos que no existe en el artículo 2 ningún requisito explícito de que el Miembro importador deba realizar un análisis de precios de los productos importados y de los precios de los productos similares o directamente competidores en el mercado del país importador."

[5193] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

rentabilidad, en igualdad de los demás factores. A su vez, la rentabilidad es una medida útil de la situación de la rama de producción nacional.

10.321 La pertinencia del precio en el análisis de las condiciones de la competencia parece encontrar apoyo en las observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*.[5194] Además, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Grupo Especial estimó que un análisis del precio podía ser pertinente, aunque no necesariamente obligatorio:

> "El 'precio' no está enumerado expresamente en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias como uno de los 'factores pertinentes' que tienen relación con la situación de la rama de producción nacional. Sin embargo, eso no equivale a decir que el 'precio' no sea un factor pertinente en un caso concreto. Un producto importado puede competir con un producto nacional de distintas formas en el mercado del país importador. Está claro que el precio relativo del producto importado es una de esas formas, pero sin duda no la única, y en un caso concreto puede ser intrascendente o sólo trascendente de forma marginal.
>
> Por consiguiente, en lo que respecta a las medidas de salvaguardia, la trascendencia del 'precio' variará de un caso a otro en función de las circunstancias concretas y de la naturaleza del producto específico y de la rama de producción nacional de que se trate. Dado que el carácter que tiene el factor 'precio' en el ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias es éste, consideramos que los términos 'en condiciones tales' no exigen necesariamente, en todos los casos, un análisis del mismo."[5195]

10.322 Con respecto al argumento formulado por las Comunidades Europeas, de que si los productos importados se venden a mayor precio que los nacionales no es probable que sean responsables de ningún daño grave[5196], el Grupo Especial considera que el hecho de que los productos importados se vendan o no a precio inferior no puede, por sí solo, llevar a una conclusión definitiva sobre la presencia o la ausencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. A nuestro juicio, las tendencias de los precios siempre deben examinarse en su contexto. Sólo después de ese examen contextual pueden extraerse conclusiones acerca de la existencia o inexistencia de la relación de causalidad.

10.323 En lo que respecta al *grado de detalle* del análisis sobre las condiciones de la competencia, el Grupo Especial opina que cuanto más compleja sea una situación de hecho más importante será que se tomen en consideración diversos factores.[5197] A este respecto el Grupo Especial coincide con las siguiente afirmaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*, en particular en relación con CPLPAC, lo que habrá de analizarse más adelante con mayor detenimiento:

> "A este respecto observamos que parecería existir una relación entre la profundidad de detalle y grado de especificidad que se exige en un análisis de la relación de causalidad y la amplitud y heterogeneidad de la definición de producto similar o

---

[5194] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.251.

[5195] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.109 y 8.110.

[5196] Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

[5197] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

> directamente competidor. Donde, como en este caso, se utiliza una definición muy amplia de producto, dentro de la cual hay considerable heterogeneidad, el análisis de las condiciones de competencia debe ir considerablemente más allá de meras comparaciones estadísticas entre las importaciones y la industria en su conjunto, pues dada su amplitud, las estadísticas para la industria y las importaciones en conjunto solamente indicarán promedios y, en consecuencia, no podrán proporcionar información lo suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado. Con respecto al caso que nos ocupa, no discutimos que se haya realizado una investigación bastante detallada de la rama de producción, en la que se reunió una gran cantidad de datos estadísticos y otro tipo de información. Pero lo que a nuestro juicio ha faltado fue un análisis detallado, sobre la base de pruebas objetivas, de las importaciones y de la forma, en términos concretos, en que esas importaciones causaron el daño cuya existencia se constató en 1995. A este respecto, observamos que el Acta 338 contiene una sección titulada 'Condiciones de competencia entre el producto nacional y las importaciones'. Esta sección no contiene, sin embargo, ese análisis detallado sino que resume las respuestas a los cuestionarios enviadas por los productores nacionales sobre sus estrategias para 'hacer frente a la competencia externa', y de los importadores y productores nacionales con respecto al '*mix* de ventas' entre el producto nacional y las importaciones, incluidas sus opiniones generales con respecto a la calidad y otras cuestiones relativas al calzado nacional y al importado, y afirmaciones de los importadores que destacan los beneficios de las importaciones. Este resumen de declaraciones subjetivas por parte de quienes respondieron a los cuestionarios no constituye un análisis de las 'condiciones de competencia' efectuado por la autoridad competente sobre la base de pruebas objetivas."[5198]

10.324 El Grupo Especial examinará en detalle, más adelante, en su análisis medida por medida, la pertinencia de las condiciones de la competencia a los efectos de determinar si la USITC presentó una explicación razonada y adecuada de que los hechos apoyaban una determinación de que existía una relación de causalidad en relación con diversas medidas de salvaguardia que son objeto de esta diferencia.

iii) No atribución

10.325 Una tercera cuestión importante que surge respecto del análisis de la relación de causalidad es la prescripción de no atribución. La segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 dispone lo siguiente:

> "Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."

10.326 Lo anterior pone de manifiesto que, en los casos en que la rama de producción nacional ha sufrido daños causados por factores distintos del aumento de las importaciones, debe cumplirse una tarea a los efectos de la "no atribución" conforme a la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Como ha señalado el Órgano de Apelación[5199], precisamente porque pueden existir varios factores, además del aumento de las importaciones, que contribuyan simultáneamente a la situación de la rama

[5198] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

[5199] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 68.

de producción nacional, la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 dice que "no se atribuirá" al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

10.327 El alcance de la prescripción de no atribución ha sido expuesto por el Órgano de Apelación en diversas oportunidades. Al analizar esa prescripción en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación indicó lo siguiente:

> "El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de* los efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el 'daño' causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se 'atribuya' al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*."[5200]

10.328 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación hizo hincapié en que las tres fases mencionadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo* constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a la relación de causalidad. El Órgano de Apelación añadió que esas fases no son "pruebas" jurídicas exigidas por el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes.[5201] Llegó, sin embargo, a la conclusión de que el objetivo primordial del proceso que se describe en *Estados Unidos - Gluten de trigo* es determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave.[5202]

10.329 Sobre la base de sus constataciones en *Estados Unidos - Gluten de trigo*[5203], *Estados Unidos - Cordero*[5204] y *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*[5205], el Órgano de Apelación declaró lo siguiente en el asunto *Estados Unidos - Tubos*:

[5200] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

[5201] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

[5202] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

[5203] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

[5204] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

[5205] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafos 222, 223, 230 y 214.

> "La última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 prescribe que, cuando haya factores distintos del aumento de las importaciones que estén causando un perjuicio al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, las autoridades competentes deben cerciorarse de que los daños causados a la rama de producción nacional por esos otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. Hemos resuelto anteriormente y reafirmamos ahora que, para cumplir esta prescripción, las autoridades competentes han de separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales de los otros factores.[5206] Como resolvimos en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* con respecto a la prescripción similar del párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping*, también estimamos que, en lo que se refiere a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes están obligadas a identificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones."[5207]

10.330 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación añadió que para cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones. Esta explicación ha de ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos.[5208]

10.331 Es indudable que cuando hay otros factores distintos del aumento de las importaciones que causan daño a la rama de producción nacional, o se afirma que lo causan, la autoridad competente *debe* llevar a cabo la comprobación de no atribución para evaluar los efectos de esos otros factores de modo que no se atribuyan al aumento de las importaciones, a fin de determinar si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los respectivos productores nacionales.

10.332 El Grupo Especial observa que la labor referente a la no atribución tiene por objeto permitir a la autoridad competente separar y distinguir los efectos del aumento de las importaciones de los causados por otros factores distintos y, en última instancia, evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de esos otros factores distinguiéndolos de los efectos de daño del aumento de las importaciones. Por lo tanto, la prescripción de determinar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de los factores distintos del aumento de las importaciones exige una evaluación general de esos "otros factores". A nuestro modo de ver, el párrafo 2 b) del artículo 4 no se refiere a la importancia relativa de cada uno de los factores comparados entre sí, ni comparados con el aumento de las importaciones. En lo esencial, los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refieren a los

---

[5206] (Nota del original). Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero, supra*, nota 38, párrafo 179. En el contexto del *Acuerdo Antidumping*, véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 222.

[5207] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

[5208] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

efectos de daño del aumento de las importaciones en la situación de la rama de producción nacional a diferencia de los efectos de daño de todos los "demás factores".

10.333 Con respecto a los argumentos formulados por los reclamantes en relación con la conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias del criterio de "causa sustancial", aplicado por la USITC[5209], cuestión planteada por los reclamantes, el Grupo Especial observa que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, declaró lo siguiente:

> "Es evidente que, al examinar la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales, la USITC llevó a cabo un determinado tipo de proceso destinado a separar e identificar los efectos de los diversos factores, incluido el aumento de las importaciones. Aunque es posible que un examen de la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales baste para cumplir las prescripciones de la legislación de los Estados Unidos, no por ello es suficiente un examen de esa índole para cumplir las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dados los antecedentes de que disponemos en el presente caso, el examen de si los Estados Unidos cumplieron la prescripción de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución sólo puede llevarse a cabo a la luz de la explicación que la USITC haya dado a sus conclusiones sobre la importancia causal relativa del aumento de las importaciones, consideradas separadamente, de los efectos perjudiciales de los demás factores causales."[5210]

10.334 A juicio del Grupo Especial, el criterio de la causa sustancial aplicado por la USITC, en sí mismo, no tiene aspecto alguno que signifique necesariamente que la obligación de "separar y distinguir" los efectos que tienen otras causas en la situación de la rama de producción nacional no puedan cumplirse, o no se hayan cumplido en el caso de las medidas de salvaguardia que son objeto de nuestro examen en este caso. Tampoco consideramos que excluya necesariamente el examen y la evaluación de la naturaleza y el alcance de los efectos de esos factores, conforme a lo que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, el Grupo Especial efectivamente considera que la cuestión de si el método adoptado por la USITC para cada una de las medidas de salvaguardia cumple o no las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias habrá de depender, en cada caso, de si el análisis de la USITC "estableció explícitamente", sobre la base de "una explicación razonada y adecuada", que los efectos de los demás factores en la situación de la rama de producción nacional no se han atribuido al aumento de las importaciones. Habremos de examinar esta cuestión en nuestro análisis medida por medida.

iv) Cuantificación

10.335 En su argumentación sobre el criterio jurídico aplicable a la relación de causalidad (así como a la medida correctiva adecuada) las partes han planteado argumentos detallados acerca de la cuestión de si se requiere o no una cuantificación, y el empleo de modelos econométricos.

10.336 Observamos en primer lugar que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere la cuantificación. Sin embargo, a juicio del Grupo Especial tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como la jurisprudencia correspondiente prevén que la cuantificación *puede* efectuarse. Además, el Grupo

---

[5209] El Grupo Especial recuerda que los reclamantes no han impugnado la norma legal estadounidense sobre salvaguardias *per se*; véanse los párrafos 10.6-10.8 *supra*.

[5210] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

Especial considera que la cuantificación puede resultar particularmente conveniente en los casos relativos a situaciones de hecho complejas, en que los análisis cualitativos pueden no bastar para una comprensión más completa de la dinámica del respectivo mercado.

10.337 Observamos en apoyo de lo anterior que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "factores de carácter cuantificable". Como se explicó en el párrafo 10.318, *supra*, consideramos que el párrafo 2 a) del artículo 4 y el apartado b) que le sigue deben interpretarse en forma conjunta y que les dé coherencia. Por lo tanto, los factores mencionados en el apartado a) deben tomarse en consideración al realizar la comprobación de no atribución (además de cualquier otro factor que sea pertinente). Además, la prescripción del párrafo 2 a) del artículo 4 de que los factores evaluados sean "de carácter cuantificable" supone que, por lo menos, algunos de los factores evaluados a los efectos de la no atribución son cuantificables y, en tales condiciones, corresponde cuantificarlos.

10.338 Por otra parte, el Grupo Especial recuerda observaciones efectuadas por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, donde declaró que el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 y los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben tener como efecto secundario dar una justificación suficiente de una medida y también deben establecer un criterio para determinar el alcance admisible de la medida. En particular, el Órgano de Apelación indicó lo siguiente:

> "Observamos aquí que las palabras sobre la no atribución que figuran en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 constituyen una parte importante de la estructura del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, sirven de contexto necesario en el que hay que interpretar la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. A nuestro juicio, las palabras sobre la no atribución que figuran en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 tienen dos objetivos. Primero, tienen por finalidad impedir, en las situaciones en que hay varios factores que causan daño al mismo tiempo, que las autoridades investigadoras infieran la 'relación de causalidad' requerida entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave basándose en los efectos perjudiciales causados por otros factores distintos del aumento de las importaciones. Segundo, sirve de criterio para asegurarse de que sólo una parte apropiada del daño global se atribuya al aumento de las importaciones. Tal como interpretamos el Acuerdo, este último objetivo, a su vez, determina la medida admisible en que se puede aplicar la medida de salvaguardia con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. De hecho, a nuestro juicio, ésta es la única interpretación posible de la obligación establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 que asegura su compatibilidad con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Sería ilógico exigir que la autoridad investigadora se asegure de que la 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave no se base en la parte del daño atribuida a factores distintos del aumento de las importaciones y, al mismo tiempo, permitir que un Miembro aplique una medida de salvaguardia que esté dirigida contra el daño causado por todos los factores."[5211]

10.339 El Grupo Especial considera que la cuantificación puede ayudar a determinar la parte del daño global causada por el aumento de las importaciones y no por otros factores, lo que a su vez establecería un "criterio" para asegurar que la medida de salvaguardia sólo se imponga en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave, y permitir los ajustes que correspondan.

[5211] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 252.

10.340 Además, el Grupo Especial considera que la obligación de la autoridad competente de establecer "explícitamente" la no atribución sobre la base de una explicación razonada y adecuada puede suponer, en ciertos casos, la cuantificación.[5212] A este respecto, el Grupo Especial recuerda que, como indicó reiteradas veces el Órgano de Apelación, los Miembros de la OMC deben interpretar y aplicar de buena fe sus obligaciones del régimen de la OMC.[5213] Además, teniendo en cuenta la obligación impuesta a las autoridades competentes de examinar todas las explicaciones distintas plausibles presentadas por los interesados, consideramos que una autoridad competente puede encontrarse en situaciones en que la cuantificación, y alguna clase de análisis económico, sean necesarios para rebatir otras presuntas explicaciones plausibles que se hayan presentado. Aunque el texto de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga, en sí mismo, a la cuantificación en el análisis sobre la relación de causalidad, las circunstancias de determinada diferencia pueden requerir la cuantificación.

10.341 Esta afirmación de que la cuantificación puede ser conveniente, útil y algunas veces necesaria según las circunstancias de cada caso no impide al Grupo Especial reconocer que la cuantificación puede resultar difícil y no ser perfecta. Por lo tanto, el Grupo Especial estima que los resultados de tal cuantificación pueden no ser necesariamente determinantes. Consideramos que siempre debe efectuarse una evaluación cualitativa general que tenga en cuenta toda la información pertinente. No obstante, a juicio del Grupo Especial, aun los tipos más simplistas de análisis cuantitativo pueden ofrecer perspectivas útiles de la dinámica general de determinada rama de producción y, en particular, de la naturaleza y el alcance del daño causado a una rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones.

10.342 Con respecto a la argumentación de las partes sobre la forma que debe adoptar la cuantificación, el Grupo Especial considera que ello habrá de depender, una vez más, de la complejidad de la situación que se examine. El criterio adoptado debe permitir a la autoridad competente atribuir, aunque sea aproximadamente, el daño imputable a los factores distintos del aumento de las importaciones que puedan entrar en juego respecto de determinada rama de producción. Cuanto más compleja sea la situación, más necesario será un análisis sofisticado.[5214] Cualquiera que sea el método o modelo que se adopte, debe aplicarse de buena fe y con la debida diligencia.[5215] Nos parece que así lo exige la interpretación y aplicación de buena fe del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[5212] El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, indicó que una mera afirmación de que el daño causado por otros factores no se atribuye al aumento de las importaciones no establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones: informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

[5213] Véase, por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafos 297 y siguientes.

[5214] Señalamos, a este respecto, que los Estados Unidos utilizaron modelos econométricos en su demostración hecha ante el Grupo Especial del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

[5215] En apoyo de nuestro argumento de que el método o modelo utilizado para la cuantificación debe estar basado en la buena fe y la debida diligencia nos remitimos a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Hilados de algodón*, donde se afirma que el ejercicio de la debida diligencia es obligatorio en relación con los deberes que impone el Acuerdo sobre Textiles y el Vestido, que son equivalentes al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (informe del Órgano de Apelación, párrafo 76). Además, en *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, el Órgano de Apelación reconoció que el principio de buena fe es una

v) Orden de la evaluación de los elementos

10.343 En cuanto al orden de la evaluación de los diversos elementos que pueden formar parte de la determinación sobre la existencia de una relación de causalidad, el Grupo Especial opina que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe ningún orden determinado. El Grupo Especial recuerda las observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en que al definir las fases que pueden seguirse en el análisis a los efectos de la no atribución indicó que "[e]sas fases no son 'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes".[5216]

10.344 En consecuencia, el Grupo Especial no considera que la comprobación de la no atribución tenga que preceder necesariamente al examen de la coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño y las condiciones de la competencia, ni viceversa. El Grupo Especial estima que el texto del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 no exige que la comprobación de la no atribución se realice antes ni después que ningún otro análisis que pueda efectuarse para determinar la existencia de una relación de causalidad. Siempre que los diversos elementos que supone el análisis sobre la relación de causalidad se tomen en consideración y se analicen para llegar a una conclusión sobre si existe o no un "nexo causal", ello debe bastar. Esto resulta con claridad de las observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Cordero*:

> "[L]ógicamente, a la identificación definitiva de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones debe preceder una separación de los efectos perjudiciales de los diversos factores causales. Si no se procede a separar y distinguir los efectos de los diversos factores de los efectos del aumento de las importaciones, no puede haber una evaluación adecuada del daño causado por ese factor individual y decisivo. Como hemos indicado asimismo, la determinación definitiva acerca de la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales."[5217]

10.345 En cuanto a la importancia del hecho de que la USITC, en diversos casos, haya comenzado su texto con una constatación de "relación de causalidad" antes de iniciar la demostración de la no atribución, a juicio del Grupo Especial esto no supone necesariamente una infracción del párrafo 2 b) del artículo 4. A este respecto destacamos la observación del Órgano de Apelación según la cual "la determinación definitiva acerca de la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los

---

norma general de las relaciones internacionales que rige el ejercicio de los derechos de los Estados. El Órgano de Apelación declaró que existe fundamento para que un grupo especial de solución de diferencias determine, cuando procede, si un Miembro ha actuado o no de buena fe (informe del Órgano de Apelación, párrafos 297 y siguientes).

[5216] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

[5217] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 180; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales". A nuestro juicio, lo que importa en última instancia es si el Informe de la USITC contiene o no una explicación razonada y adecuada de los diversos elementos que deben establecerse con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4.

10.346 Como ya hemos señalado, siempre corresponde a la autoridad competente determinar, incluso mediante el cumplimiento del requisito de no atribución, si existe globalmente una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. A este respecto, el Grupo Especial no está de acuerdo con el planteo del Japón y el Brasil según el cual en ciertos casos, una vez separado y distinguido el efecto de los demás factores, "se verifica la conexión entre las importaciones y el daño grave".[5218] El Grupo Especial estima que no es posible darlo por supuesto así automáticamente, ya que la determinación sobre la relación de causalidad siempre requiere una evaluación global.

vi) Las importaciones procedentes de zonas de libre comercio como "otros factores"

10.347 Las alegaciones de los reclamantes plantean la cuestión de si las importaciones procedentes de zonas de libre comercio que finalmente quedaron excluidas de la aplicación de las medidas de salvaguardia debían tratarse como "otros factores" respecto de la no atribución que exige el párrafo 2 b) del artículo 4.

10.348 El Grupo Especial habrá de examinar, en el análisis medida por medida que sigue, las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata y que figuran en su determinación de 22 de octubre de 2001, publicada en diciembre de 2001. Esa determinación se refirió a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes en conjunto. Como las importaciones excluidas (procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel) formaban parte del conjunto de las importaciones a los efectos del análisis sobre la relación de causalidad realizado en octubre, no es posible tratarlas como "otro factor" y al mismo tiempo como parte de "todas las importaciones".

10.349 En el presente caso hubo, en efecto, un "desfase" entre las importaciones abarcadas por la determinación (de octubre de 2001) y las comprendidas en las medidas de salvaguardia (de marzo de 2002). En una situación de esa índole, en virtud del principio de paralelismo, el Miembro importador debe establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas por la medida cumplen los requisitos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El examen por el Grupo Especial de la demostración sobre el cumplimiento del principio figura en la sección siguiente de nuestros informes que se refiere al paralelismo. Examinaremos allí la forma en que la USITC trató la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel en el contexto de los reajustes que imponía la existencia de un "desfase" entre las importaciones abarcadas por la determinación y las comprendidas en las medidas de salvaguardia.

5. Análisis referido a medidas específicas

10.350 Recordemos ante todo nuestras constataciones de los párrafos 10.306-10.308, *supra*. A nuestro juicio pueden darse las siguientes situaciones: i) se ha realizado un análisis de coincidencia y muestra una coincidencia clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño; ii) como parte de su demostración general de relación de causalidad, la autoridad competente ha efectuado, entre otras cosas, un análisis de la coincidencia que, en sí mismo y por sí

[5218] Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Japón a la misma pregunta.

solo, no demuestra cabalmente esa relación, y el análisis se amplía; iii) se ha realizado un análisis de la coincidencia (con o sin otro análisis) pero no demuestra coincidencia alguna; por último, iv) no se ha realizado un análisis de la coincidencia pero se han empleado otros instrumentos de análisis para demostrar la relación de causalidad.

10.351 También hemos indicado antes que, en todos los casos, al llevar a cabo su análisis sobre la relación de causalidad, la autoridad competente debe facilitar una explicación fundamentada y suficiente de ese análisis. Cuando no existe coincidencia (se haya realizado o no un análisis a su respecto), hace falta una explicación concluyente de por qué existe la relación de causalidad, ya que normalmente la coincidencia debería ser fundamental en las determinaciones al respecto. Teniendo presente nuestro análisis jurídico anterior, el Grupo Especial examinará los distintos aspectos de las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad en el orden en que fueron tratados por la USITC en su informe.

10.352 En los casos en que *la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia* y los reclamantes han impugnado la determinación de la relación de causalidad, examinaremos si la USITC facilitó o no una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de un nexo causal cuando constató coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño.

10.353 Como se verá más adelante, hay un caso en que el Grupo Especial coincide con la conclusión de la USITC de que existía una coincidencia clara.[5219] En tales casos, con arreglo al marco analítico que figura en los párrafos 10.306-10.308, no hace falta en general que la autoridad competente realice otros estudios en apoyo de su análisis sobre la coincidencia. Tampoco haría falta en esos casos que el Grupo Especial examine ningún otro análisis, si la autoridad competente lo ha realizado. Sin embargo, en este caso particular, la USITC no ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de coincidencia, por lo que el Grupo Especial examinó las condiciones del análisis de la competencia realizado por la USITC.

10.354 También existen diversos casos en que el Grupo Especial ha considerado que los hechos pertinentes no corroboran en absoluto la constatación de coincidencia hecha por la USITC. En esos casos, el Grupo Especial pasó a examinar si la USITC había presentado, a pesar de ello, una explicación concluyente sobre la relación de causalidad. El Grupo Especial procedió en esta forma incluso en los casos en que los reclamantes no habían impugnado específicamente el carácter concluyente de la explicación presentada por la USITC. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.355 Por último, existen diversos casos en que el Grupo Especial no estaba seguro de que los hechos corroborasen la constatación de coincidencia, o la coincidencia general no era clara. En tales casos el Grupo Especial examinó si la USITC había llevado a cabo *otro* análisis para demostrar la relación de causalidad. En caso afirmativo, el Grupo Especial examinó ese otro análisis realizado por la USITC para evaluar si existía o no, globalmente, una relación de causalidad. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.356 En los casos *la USITC no llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia*, hemos evaluado si facilitó o no una explicación fundamentada y suficiente de sus razones para no realizarlo y si facilitó una explicación concluyente de por qué, a pesar de ello, existía una relación de causalidad. Al hacerlo

[5219] Nos referimos, en particular, al caso de los ABJH.

hemos examinado si, sobre la base del análisis utilizado por la USITC en esos casos, los hechos corroboraban las conclusiones extraídas por la USITC. También en este caso, el Grupo Especial procedió así incluso cuando los reclamantes no habían impugnado específicamente el carácter concluyente de la explicación. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.357 Con respecto a la no atribución, el Grupo Especial examinará si la USITC tomó en consideración los factores pertinentes distintos de las importaciones. Además, examinaremos si la USITC estableció explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuía a las importaciones el daño causado por esos otros factores.

10.358 Por último, en el CPLPAC, el Grupo Especial examinará las dificultades planteadas al revisar el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de este producto. Señalamos que esas dificultades están relacionadas con la circunstancia de que CPLPAC comprende cinco elementos: los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido.

10.359 Como cuestión preliminar, observamos que todos los datos en que se ha apoyado el Grupo Especial en esta sección proceden directamente del Informe de la USITC o de los diversos cuadros y anexos a que se remite ese informe. Además, señalamos que respecto de cada una de las partes de nuestro estudio del análisis de la USITC sobre la relación de causalidad en referencia con las diversas medidas de salvaguardia de que se trata hemos indicado cuáles son las partes del Informe de la USITC que consideramos pertinentes. Por último, como cuestión más específica, el Grupo Especial señala que, en varias ocasiones, ha examinado los análisis sobre los precios realizados por la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad. Señalamos que, al llevar a cabo ese examen, el Grupo Especial ha utilizado valores unitarios en sustitución de los precios. Consideramos que ello es aceptable teniendo en cuenta que constituye evidentemente lo que hizo la propia USITC.[5220] Además, entendemos que las tendencias de los precios reflejan las tendencias de los valores unitarios. Como cuestión conexa, no consideramos que exista distinción alguna entre "valores unitarios" y "valores unitarios medios". Más concretamente, en relación con este caso consideramos que los valores unitarios de cada año son, implícitamente, valores medios.

a) CPLPAC

10.360 El Grupo Especial señala ante todo que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) Coincidencia y condiciones de competencia

Constataciones de la USITC

10.361 Las constataciones de la USITC dicen así:

[5220] Véase, por ejemplo, el análisis realizado por la USITC respecto de los CPLPAC en las páginas 55-63 del Informe de la USITC, volumen I.

"Constatamos que el aumento de las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono constituye una causa importante, y que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional.[5221] Al hacer esta constatación hemos considerado detenidamente pruebas que figuran en el expediente acerca de los factores enumerados en las normas legales, así como pruebas relativas a la producción nacional, la capacidad, la utilización de la capacidad, los envíos, la participación en el mercado, datos sobre ganancias y pérdidas, clausuras de plantas de producción, salarios y otros datos relacionados con el trabajo, la productividad, los gastos de capital y los gastos de investigación y desarrollo. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional que produce ciertos productos laminados planos de acero al carbono.

a. Condiciones de la competencia

Tomamos en consideración diversos factores que afectan a la competitividad de ciertos productos laminados planos de acero al carbono nacionales e importados en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, cambios de la capacidad y la producción mundiales, y las condiciones del mercado. Estos factores afectan a los precios y otras consideraciones que los compradores tienen en cuenta al determinar si han de adquirir artículos nacionales o importados.

Los productores están de acuerdo en general en que son pocos o ninguno los sustitutos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.[5222] Los productos de esta categoría pueden representar una proporción relativamente alta del costo de productos más elaborados de la misma categoría, pero habitualmente representan una proporción reducida del valor de los productos acabados.[5223]

La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono depende de la demanda para diversas aplicaciones de uso final.[5224] Un porcentaje importante de ciertos productos laminados planos de acero al carbono se consume en la producción de otros productos más elaborados de la misma categoría.[5225] Todos los

[5221] (Nota del original). El Sr. Devaney se adhiere al análisis de la mayoría de la Comisión acerca de la relación de causalidad que se expone aquí. Señala, además, que cuando el análisis se lleva a cabo respecto de toda la rama de producción, según él la ha definido, da igual resultado; es decir, las importaciones son una causa sustancial de daño grave.

[5222] (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-67, e Informe Público, página FLAT-53. Son pocos o ninguno los sustitutos de cada una de las categorías de productos que se incluyen en nuestra categoría de ciertos productos laminados planos de acero al carbono: Informe Confidencial, páginas FLAT-67 y 68, e Informe Público, páginas FLAT-53 y 54.

[5223] (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-68, e Informe Público, página FLAT-54.

[5224] (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-66, e Informe Público, página FLAT-51.

[5225] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW-10 y cuadro OVERVIEW-2.

desbastes se consumen en la producción de acero más elaborado, y las propias acerías son los únicos adquirentes de desbastes. Éstos no son un producto laminado y requieren mayor elaboración antes de que puedan incorporarse en un producto acabado. Como corresponde a un producto utilizado como insumo, la mayor parte del acero laminado en caliente y en frío de fabricación nacional se consume en la producción de acero con mayor elaboración, aunque existe un mercado comercial tanto para el acero laminado en caliente como para el acero laminado en frío.[5226] En cambio, la mayor parte de las chapas y el acero revestido de fabricación nacional, que son productos de acero más elaborados, se vende en el mercado comercial mientras que una proporción relativamente pequeña se destina a la producción de artículos más elaborados.[5227] Las aplicaciones en la construcción y la industria del automóvil son usos finales importantes de las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido.[5228]

Con cualquier criterio que se aprecie, durante el período objeto de investigación se produjo en los Estados Unidos un crecimiento importante de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.[5229] El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, aumentó firmemente durante el período pasando de 203,2 millones de toneladas en 1996 a 219,0 millones en 2000, con un incremento de 7,8 por ciento.[5230] El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, disminuyó 14,9 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5231] Las ventas netas de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentaron de 58,8 millones de toneladas en 1996 a 65,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 10,9 por ciento.[5232] Las ventas netas de ciertos productos laminados

[5226] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-14 y FLAT-15.

[5227] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-13 y FLAT-16.

[5228] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-2.

[5229] (Nota del original). Somos conscientes de la dificultad que plantea la medición del consumo, la producción, la capacidad y la penetración de las importaciones cuando se trata de un producto que, en una parte significativa de su producción, se consume en la de otros materiales más elaborados que también están incluidos en el producto similar. La adición de las cifras correspondientes a cada una de las categorías del producto tendería a exagerar la capacidad y la producción nacionales y a dar una visión incompleta de la verdadera repercusión de las importaciones; mientras que concentrarse exclusivamente en los envíos comerciales sería incompatible con los datos disponibles sobre la capacidad. *Véanse* el Informe Confidencial, páginas FLAT-18, nota 11; FLAT-34, nota 13 y FLAT-60, nota 14; y el Informe Público, páginas FLAT-15, nota 11; FLAT-30, nota 13 y FLAT-44, nota 14. Para llegar a nuestra determinación hemos examinado los argumentos presentados tanto por los productores nacionales como por los demandados respecto del método apropiado para determinar estos indicadores, y hemos examinado diversos métodos de medición diferentes. En general, sin embargo, hemos constatado que se justifican iguales conclusiones con independencia del método de medición que se utilice.

[5230] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

[5231] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

[5232] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

planos de acero al carbono disminuyeron 11,7 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5233] En cambio, puede advertirse una disminución de la demanda al final del período examinado, ya que el consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue un 14,9 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.

Se produjeron aumentos similares, aunque no idénticos, en el consumo de cada uno de los tipos de acero laminado plano. El consumo interno aparente de desbastes aumentó de 71,4 millones de toneladas en 1996 a 74,4 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado durante el período objeto de investigación.[5234] El consumo interno aparente de desbaste disminuyó 15,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5235] El consumo interno aparente de acero laminado en caliente aumentó de 68,5 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado en el período objeto de investigación.[5236] El consumo interno aparente de acero laminado en caliente disminuyó 17,1 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5237] El consumo interno aparente de acero laminado en frío alcanzó en realidad su máximo en 1999, con 40,6 millones de toneladas. Sin embargo, el de 2000, de 40,0 millones de toneladas, excedió en 9,8 por ciento el nivel de 1996, de 36,4 millones de toneladas.[5238] El consumo interno aparente de acero laminado en frío disminuyó 12,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5239] También alcanzó su máximo en 1999, con 22,8 millones de toneladas, pero el de 2000, de 22,3 millones de toneladas, superó en 16,9 por ciento el nivel de 1996, de 19,1 millones de toneladas.[5240] El consumo interno aparente de acero revestido fue un 13,0 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.[5241] Sólo el consumo de chapas presentó una tendencia significativamente distinta, en la que el consumo aparente de 2000, de 7,1 millones de toneladas, se situó por debajo del nivel de 1996, de 7,8 millones de toneladas.[5242] El consumo interno

[5233] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

[5234] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

[5235] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

[5236] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

[5237] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

[5238] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

[5239] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

[5240] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

[5241] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

[5242] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

aparente de chapas fue un 3,6 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.[5243]

Con respecto a la oferta de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, analizada *supra*, la capacidad de producción nacional tuvo un sostenido aumento entre 1996 y 2000. La capacidad de producción extranjera también aumentó de 1996 a 2000.[5244] Apreciada exclusivamente sobre la base de las chapas y el acero laminado en caliente, aumentó de 290,9 millones de toneladas en 1996 a 335,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 15,2 por ciento.[5245] La capacidad de producción extranjera de cada una de las categorías de productos aumentó durante el período objeto de investigación. Respecto de los desbastes aumentó 8,0 por ciento entre 1996 y 2000, mientras que respecto de las chapas aumentó 9,5 por ciento.[5246] La capacidad de producción extranjera de acero laminado plano más elaborado aumentó mucho más entre 1996 y 2000, incrementándose la de acero laminado en caliente 16,3 por ciento, la de acero laminado en frío 13,9 por ciento y la de acero revestido 29,4 por ciento.[5247]

Estos importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbaciones en los mercados mundiales del acero. La depreciación de varias monedas asiáticas al final de 1997 y comienzos de 1998 limitó considerablemente el consumo de acero en esos países y creó un gran volumen de acero que buscaba otros mercados.[5248] La disolución de la URSS provocó importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países de la ex URSS.[5249]

Respecto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono existe un grado moderado a alto de posibilidad de sustitución entre los productos nacionales y los importados.[5250] Los compradores habitualmente mencionaron la "calidad" como

[5243] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

[5244] (Nota del original). Tomamos nota de que se formularon críticas por productores nacionales acerca de la calidad de los datos extraídos de nuestros cuestionarios respecto de la capacidad de producción extranjera: *Prehearing Brief of Bethlehem Steel Corporation, LTV Steel Company, Inc., National Steel Corporation and United States Steel LLC*, página 70, nota 217, y apéndice A. Nos hemos atenido a nuestra práctica, de larga data, de basarnos en datos de los cuestionarios para llegar a nuestra determinación, aunque hemos tenido en cuenta los datos diferentes presentados por productores nacionales y otras partes.

[5245] (Nota del original). INV-Y-215, cuadro VII-ALT1.

[5246] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-30 y FLAT-33.

[5247] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-36, FLAT-39 y FLAT-43.

[5248] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW-17.

[5249] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW-18.

[5250] (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-68; e Informe Público, página FLAT-54.

el factor más importante de sus decisiones de compra.[5251] Una mayoría importante de los compradores consideraba que los productos de fabricación nacional y los importados eran comparables en cuanto a la calidad, la variedad y la homogeneidad.[5252] El plazo de entrega era el único aspecto en que los compradores observaban una diferencia clara entre los productos laminados planos de acero al carbono de fabricación nacional y los importados.[5253] Además, aunque fueron más los compradores que mencionaron la calidad como el factor de máxima importancia en las decisiones de compra, un número importante de ellos mencionó en primer término el precio, y la mayoría lo incluyó entre los tres principales factores.[5254] Un número importante de compradores informó que 'siempre' o 'habitualmente' compraba el acero laminado plano de precio más bajo que se ofreciera.[5255]

La importación de diversos artículos de la categoría de ciertos productos laminados planos de acero al carbono está afectada por distintas medidas antidumping y derechos compensatorios en vigor y por acuerdos de suspensión y otros acuerdos de restricción del comercio.[5256] Algunas de esas medidas antecedieron al período objeto de investigación y no impidieron el aumento súbito de las importaciones que se observó en ella. Otras, en cambio, fueron impuestas durante el período objeto de investigación.

b. Análisis

…

El impresionante aumento del volumen de las importaciones en 1998 -en el momento medio del período examinado- coincidió con fuertes deterioros de los resultados y la situación de la rama de producción nacional que se produjeron a pesar

---

[5251] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-64. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 20 a 22.

[5252] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-65. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 15 a 19.

[5253] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-65. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 15 a 19.

[5254] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FALT-64. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 20 a 22.

[5255] (Nota del original). Informe Confidencial, página FALT-71; e Informe Público, página FLAT-57.

[5256] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1. Véanse también *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Brazil, Japan, Russia, South Africa, and Thailand, Inv. Nos. 701-TA-393 (Final)* y *731-TA-829-830, 833-834, 836,* y *838 (Final)*, publicación de la USITC 3283 (marzo de 2000), página 20 (acuerdo general con Rusia); y *Certain Hot-Rolled Steel from Brazil and Japan, 701-TA-384 (Final)*; y *731-TA-806 y 808 (Final)*, publicación de la USITC 3223 (agosto de 1999), página 3, nota 7 (acuerdo de suspensión con el Brasil y Rusia).

de una intensificación de la demanda en los Estados Unidos. El total de las importaciones alcanzó a 18,4 millones de toneladas en 1996 y 19,3 millones de toneladas en 1997, incremento que sólo superó levemente el aumento del consumo interno aparente total.[5257] Las importaciones registraron en 1998 un salto de más de 30 por ciento respecto del nivel del año anterior, llegando a un total de 25,3 millones de toneladas.[5258] Este aumento se produjo en un año en que el consumo interno aparente total, incluido todo el consumo cautivo, aumentó 3,2 por ciento y el valor neto de las ventas de productos nacionales aumentó apenas 0,5 por ciento.[5259] Después de este acentuado aumento, el volumen de las importaciones se atenuó en 1999 y 2000 pero se mantuvo por encima de sus niveles de 1996 y 1997.[5260]

El aumento súbito de las importaciones se produjo en CPLPAC de la mayoría de los tipos. Las importaciones de chapas aumentaron 53,4 por ciento entre 1997 y 1998; las de acero laminado en caliente aumentaron 76,4 por ciento; y las de acero laminado en frío aumentaron 13,0 por ciento, después de haberse incrementado 38,2 por ciento entre 1996 y 1997.[5261] Respecto del acero revestido, el aumento súbito se produjo un año después, cuando las importaciones se incrementaron 15,8 por ciento entre 1998 y 1999.[5262] Después de estos aumentos súbitos principales, las importaciones de acero laminado en caliente se incrementaron todavía 14,4 por ciento entre 1999 y 2000 y las de acero laminado en frío tuvieron un aumento del 11,2 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, a pesar de una fuerte disminución de la demanda.[5263]

Los efectos que tuvo para la rama de producción nacional el aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 es indiscutible. En 1996 y 1997, antes de la rápida acentuación del volumen de las importaciones, la rama de producción nacional obtuvo resultados moderadamente satisfactorios. En 1997, con ventas comerciales netas de 61,1 millones de toneladas, la rama de producción nacional obtuvo un ingreso de explotación de 6,1 por ciento de las ventas y un ingreso neto de 4,5 por ciento.[5264] En 1998, a pesar de que las ventas netas aumentaron a 61,3 millones de toneladas y de una leve disminución de los costos unitarios, el margen de explotación de la rama de producción disminuyó a 4,0 por ciento. En 1999 las ventas netas aumentaron a 63,5 millones de toneladas y el costo de los productos vendidos fue el más bajo de todo el período objeto de investigación; pero la rama de producción sufrió pérdidas de explotación equivalentes a 0,7 por ciento de las ventas. En 2000,

[5257] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5258] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5259] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5260] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5261] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FALT-C-3 a FALT-C-5.

[5262](Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

[5263] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-4 y FALT-C-5.

[5264] (Nota del original). INV-Y-212, STL201FT.WK4.

las ventas netas volvieron a aumentar a 65,2 millones de toneladas y el costo total de los productos vendidos aumentó levemente, 1 por ciento, a pesar de lo cual las pérdidas de explotación se acentuaron aún más llegando a 1,4 por ciento de las ventas. La rama de producción sufrió pérdidas de explotación tanto en 1999 como en 2000.[5265] El margen de explotación de la rama de producción continuó su caída en el primer semestre de 2001 alcanzando una pérdida del 11,5 por ciento de las ventas.

Después del aumento súbito inicial de las importaciones en 1998, como se ha indicado, su volumen se atenuó un tanto pero se mantuvo por encima de sus niveles alcanzados en 1996-1997. Una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias. Las existencias de final de período que tenían los importadores aumentaron considerablemente en 1998, así como las que tenían los centros de servicios.[5266]

Los productos importados que entraron en el mercado de los Estados Unidos entre 1998 y 2000 se vendieron, por lo general, a precios considerablemente inferiores que en los primeros años del período objeto de investigación. Esas bajas de los precios fueron agudas y en general no guardaron relación con la demanda total del mercado de los Estados Unidos, que se intensificó de manera sostenida a pesar de la caída de los precios.

Valores unitarios medios de importación[5267]

	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
CPLPAC	370	376	344	298	331	323	310
Desbastes	253	251	231	177	221	222	180
Chapas	400	424	466	400	398	418	409
Laminado en caliente	331	325	288	269	303	299	276
Laminado en frío	505	485	447	402	466	463	399
Revestido	608	609	596	537	558	556	519

El aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 alteró la estrategia competitiva de los productores nacionales. Después de la oleada inicial de importaciones de ese año, que sustrajo una parte sustancial del mercado a los productores nacionales, éstos procuraron defender su participación en él contra una mayor penetración de las importaciones mediante una agresiva competencia en los

[5265] (Nota del original). INV-Y-212, STL201FT.WK4.

[5266] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-49; y *Dewey/Skadden Prehearing Brief*, Pruebas documentales 55 y 56 (observamos que los datos de estas últimas Pruebas documentales no desglosan los productos nacionales de los importados).

[5267] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-1, FLAT-C-5 y FLAT-C-7. Tenemos presente la necesidad de no asignar un peso indebido a los valores unitarios medios, ya que pueden estar afectados por cuestiones referentes a la combinación de productos.

precios.[5268] Las reiteradas rebajas de precios hechas por la rama de producción, aunque contuvieron en alguna medida la corriente de importación y aumentaron los envíos internos, en nada mejoraron la situación de la rama de producción. Además, las bajas de precios se produjeron a pesar de que la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó tanto en 1999 como en 2000.

Valor unitario medio de los envíos comerciales de acero de producción nacional[5269]

	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
CPLPAC	470	474	459	415	418	428	373
Desbastes[5270]	248	251	250	215	214	224	205
Chapas	482	473	470	402	401	400	379
Laminado en caliente	348	356	335	294	312	329	257
Laminado en frío	492	496	472	440	445	452	409
Revestido	616	621	597	557	544	553	508

El examen de los datos relativos a cada uno de los productos apoya las alegaciones de los productores nacionales de que los productos importados se vendieron a menor precio que el acero de fabricación nacional, y los productos importados llevaron los precios a la baja. Por ejemplo, respecto del producto laminado en caliente 3A, *** provocó ***, disminuciones de los envíos del producto nacional y fuertes bajas posteriores de los precios en el mercado interno.[5271] En los productos laminados en frío 4A y 4B se produjeron evoluciones análogas de los precios y los volúmenes, con caídas importantes de los precios de importación que generaron volúmenes de ventas sin precedentes, seguidos por fuertes bajas de los precios de los productos nacionales.[5272]

Como ya se ha indicado, los compradores consideran por lo general que el precio es un factor importante en las decisiones de compra, y que el precio más bajo habitualmente obtiene el negocio. Además, aunque los productores citan la calidad como el factor más importante para las compras, en general consideran que ciertos productos laminados planos de acero al carbono importados son de calidad comparable a los de fabricación nacional. En tales condiciones de mercado, el mayor

[5268] (Nota del original). *Dewey/Skadden Posthearing Brief on Flat-Rolled*, página 27.

[5269] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-12 a FLAT-15 y FLAT-17.

[5270] (Nota del original). Entre 1996 y 2000 los envíos comerciales de desbastes sólo representaron 0,9 por ciento del total de los envíos de desbastes de producción nacional. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-12.

[5271] (Nota del original). INV-Y-212, cuadro FLAT-ALT69. Véase también el producto 3B (volumen de importación sin precedentes en 1998 y baja de los precios del mercado interno entre el segundo trimestre de ese año y el segundo de 1999).

[5272] (Nota del original). INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT70 y FLAT-ALT71.

volumen de productos importados, con precios inferiores a los precios de los productos nacionales y que impedían su subida, tenía efectos de daño para la rama de producción nacional, sobre todo cuando ésta procedió agresivamente a bajar sus precios para hacer frente a la persistente afluencia de grandes volúmenes de importación.

La rama de producción nacional incluye a cierto número de productores que recurren a ciertos productos laminados planos de acero al carbono -en especial, los desbastes- como materias primas para la producción de ciertos productos laminados planos de acero al carbono más elaborados. Algunos de esos productores pueden haberse beneficiado de la baja de los precios de importación durante el período objeto de investigación.[5273] A pesar de estos posibles beneficios individuales y aislados[5274], el expediente indica que el conjunto de la rama de producción nacional sufrió un daño grave causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados han alegado que, como las importaciones generalmente alcanzaron su máximo en 1998, cualquier daño resultante del aumento de las importaciones cesó hace tiempo, o quedó reparado por la posterior imposición de derechos basados en el Título VII. Entre el aumento súbito de 1998 y el último año completo del período objeto de investigación, el año 2000, los productores nacionales presentaron reclamaciones basadas en el Título VII respecto de las chapas de acero al carbono, el acero laminado en caliente y el acero laminado en frío.[5275] Además, durante el mismo lapso los derechos en vigor aplicados al acero revestido fueron objeto de examen y mantenidos.[5276] Las órdenes de imposición de derechos sobre el acero laminado en frío sólo se dejaron sin efecto a fines de 2000.[5277] Consideramos razonable la conclusión de que la presentación de estos recursos fundados en el Título VII contuvo en alguna medida la corriente de importaciones después de 1998; en realidad, los demandados admiten que contuvo temporalmente las importaciones de acero laminado en frío.[5278] Observamos, sin embargo, que los niveles de

[5273] (Nota del original). Las *** empresas de los Estados Unidos que utilizan exclusivamente desbastes importados -***- presentaron en general mejores resultados financieros que el conjunto de la rama de producción. Sin embargo, el costo unitario de la materia prima de esas *** empresas fue de ***. INV-Y-212, páginas STL201P2.WK4 (resultados de *** respecto de las chapas), STL201H3.WK4 (resultados de *** respecto del acero laminado en caliente), STL201C4.WK4 (resultados de *** respecto del acero laminado en frío) y ST201R6.WK4 (resultados de *** respecto del acero revestido).

[5274] (Nota del original). Por ejemplo, las importaciones de desbastes representan aproximadamente un 10 por ciento de los desbastes consumidos en los Estados Unidos: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

[5275] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5276] (Nota del original). *Certain Carbon Steel Products from Australia, Belgium, Brazil, Canada, Finland, France, Germany, Japan, Korea, Mexico, the Netherlands, Poland, Romania, Spain, Sweden, Taiwan, and the United Kingdom, Inv. Nos. AA1921-197, 701-TA-231, 319-320, 322, 325-328, 340, 342, and 348-350 (Review), and 731-TA-573-576, 578, 582-587, 604, 607-608, 612, and 614-618 (Review),* publicación de la USITC 3364 (noviembre de 2000), página 3.

[5277] (Nota del original). Publicación de la USITC 3364, página 3.

[5278] (Nota del original). *Joint Respondents' Prehearing Brief on Cold-Rolled Steel*, páginas 11 y 12.

importación se mantuvieron altos durante 1999 y 2000, y que los efectos corrosivos de las importaciones de bajo precio siguieron causando daño a la rama de producción nacional incluso cuando el volumen de las importaciones, en términos absolutos, se atenuó un tanto. Aunque el volumen de las importaciones fue menor en 1999 y 2000, los precios de esos productos siguieron en baja.

En síntesis, la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional está clara. En 1997, con un margen de explotación de 6,1 por ciento, la rama de producción logró resultados moderadamente satisfactorios, con lo que estaba en buenas condiciones de acrecentar su rentabilidad en 1998 al intensificarse la demanda. Sin embargo, el aumento súbito de las importaciones en 1998, con precios inferiores a los del mercado interno, provocó un deterioro de los indicadores financieros y de otro tipo de la rama de producción. Ésta, entonces, redujo los precios para conservar su participación en el mercado, pero las rebajas de precios impidieron que la rama de producción recuperara rentabilidad. Sus márgenes de explotación declinaron persistentemente pasando de 6,1 por ciento en 1997 a 4,0 por ciento en 1998 y a un nivel negativo de 0,7 por ciento en 1999 y de 1,4 por ciento, también negativo, en 2000. Por último, en el período intermedio de 2001, aunque los niveles de importación disminuyeron un tanto, los precios siguieron siendo bajos. La rama de producción nacional entró en un período de disminución de la demanda en condiciones ya debilitadas y se deterioró aún más llegando a un margen de explotación negativo de 11,5 por ciento." [5279]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.362 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.2 a) i) y ii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.363 El Grupo Especial señala ante todo que la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia respecto de CPLPAC y llegó a la conclusión de que existía coincidencia. En consecuencia, habremos de examinar si esas constataciones dan una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran esta conclusión.

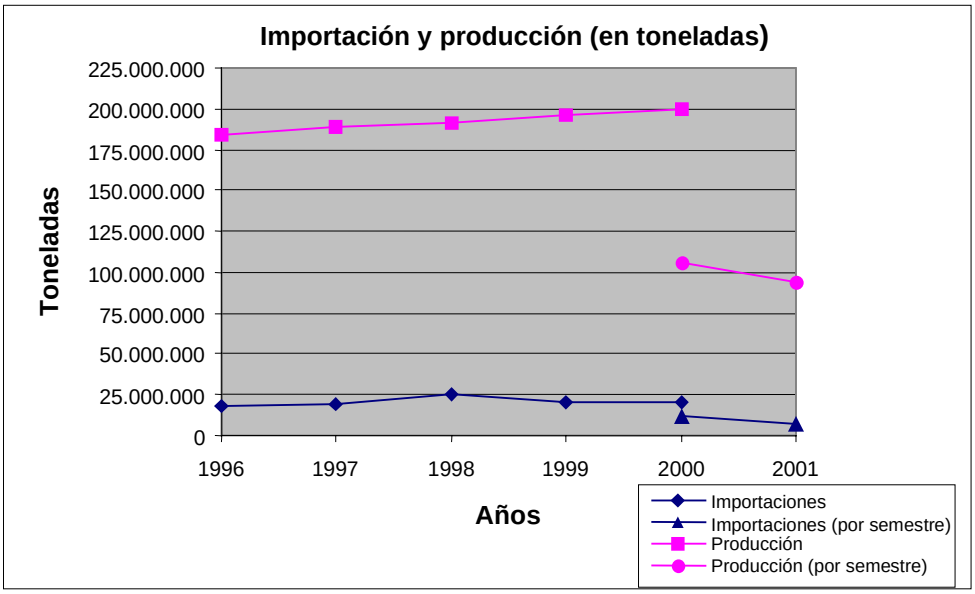
10.364 El Grupo Especial recuerda que, cuando es objeto de examen por una autoridad competente, debe demostrarse la coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño. Estos últimos están enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Específicamente, son los siguientes: el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

10.365 El Grupo Especial ha examinado la coincidencia entre diversos factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, entre ellos los que se mencionan por la USITC, y las importaciones. Más específicamente, nos remitimos a los gráficos que siguen sobre las importaciones en relación con los factores de daño, que fueron generados utilizando datos de la USITC a fin de determinar si ésta ha dado una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran su determinación de que existía coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño grave

[5279] Informe de la USITC, volumen I, páginas 55-63.

respecto de CPLPAC. Como la USITC trató CPLPAC como un único producto, el Grupo Especial se ha basado en datos agregados correspondientes a los distintos elementos comprendidos en CPLPAC.

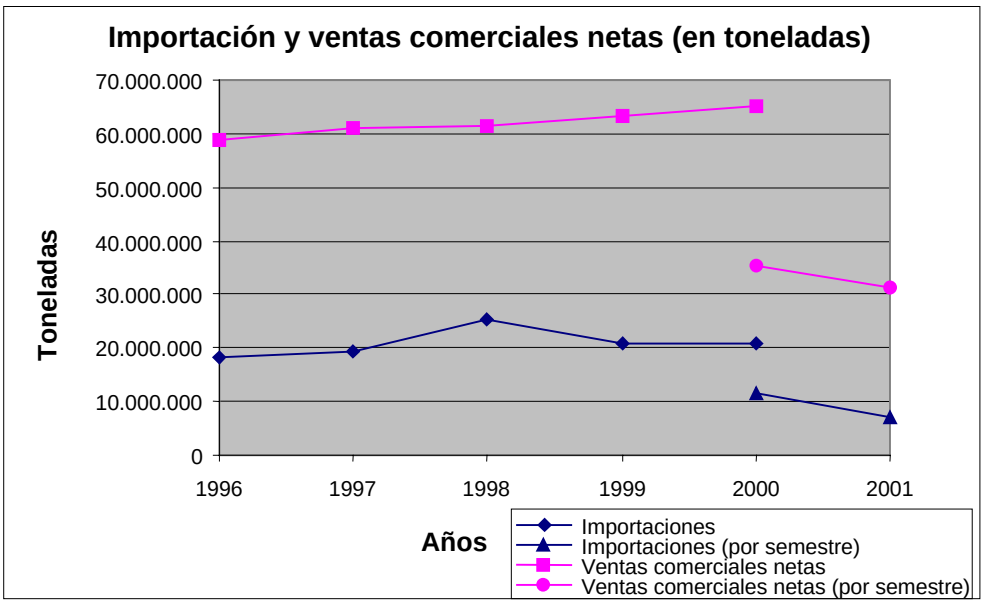
10.366 El Grupo Especial examinó en primer lugar la relación existente entre las importaciones y la producción. A juicio del Grupo Especial, no parece haber ninguna coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias de la producción. En realidad, la producción parece haber aumentado (aunque de modo gradual) durante la mayor parte del período objeto de investigación, a pesar de un aumento de las importaciones registrado en 1998. Además, al final mismo del período objeto de investigación la producción disminuyó a pesar de que también las importaciones habían disminuido en el mismo lapso.[5280]



10.367 De modo similar, a pesar de un aumento de las importaciones en 1998, las ventas comerciales netas aumentaron (aunque, también en este caso, en forma gradual) durante la mayor parte del período objeto de investigación y no parece que hayan sido afectadas por el nivel de las importaciones. Además, al final mismo del período objeto de investigación las ventas comerciales netas disminuyeron a pesar de que también las importaciones disminuyeron durante ese lapso.[5281]

[5280] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

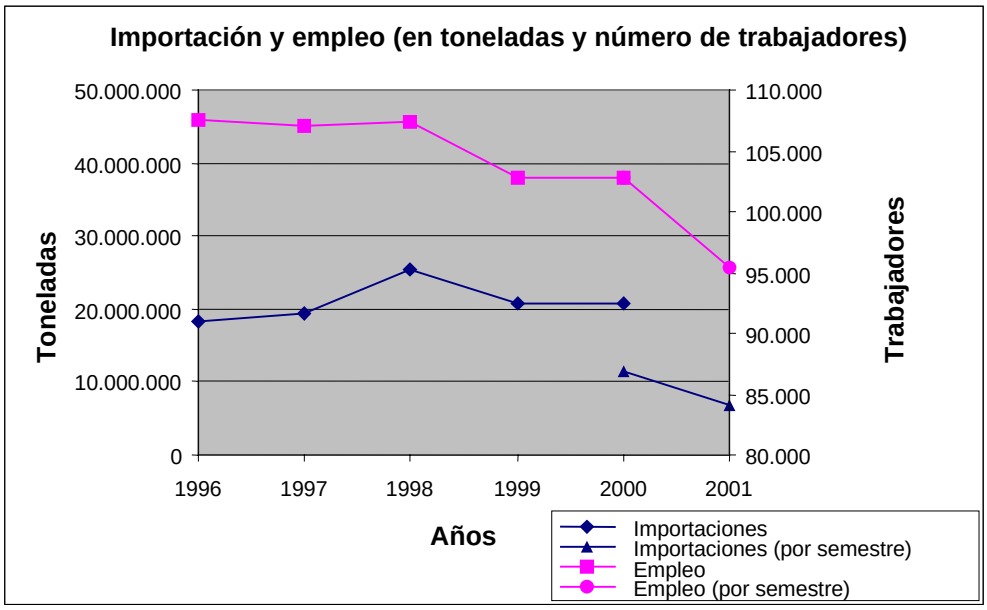
[5281] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.



10.368 Partiendo del supuesto de que cabe esperar que los efectos se manifiesten con retraso en relación con el empleo, parecería que, efectivamente, hay cierta coincidencia entre los niveles de importación en 1998 y los niveles de empleo en 1999. En particular, el aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 parece haber sido seguido por una caída de los niveles de empleo el año siguiente. De modo similar, una reducción de los niveles de importación entre 1998 y 1999 parece corresponder a un leve aumento de los niveles de empleo el año siguiente, es decir, entre 1999 y 2000. A nuestro juicio, el hecho de que el empleo disminuyera al final mismo del período objeto de investigación a pesar de que también disminuyeron las importaciones en el mismo lapso no contradice nuestra conclusión de que, globalmente, parece existir coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias del empleo, partiendo del supuesto de un retraso en la manifestación de los efectos.

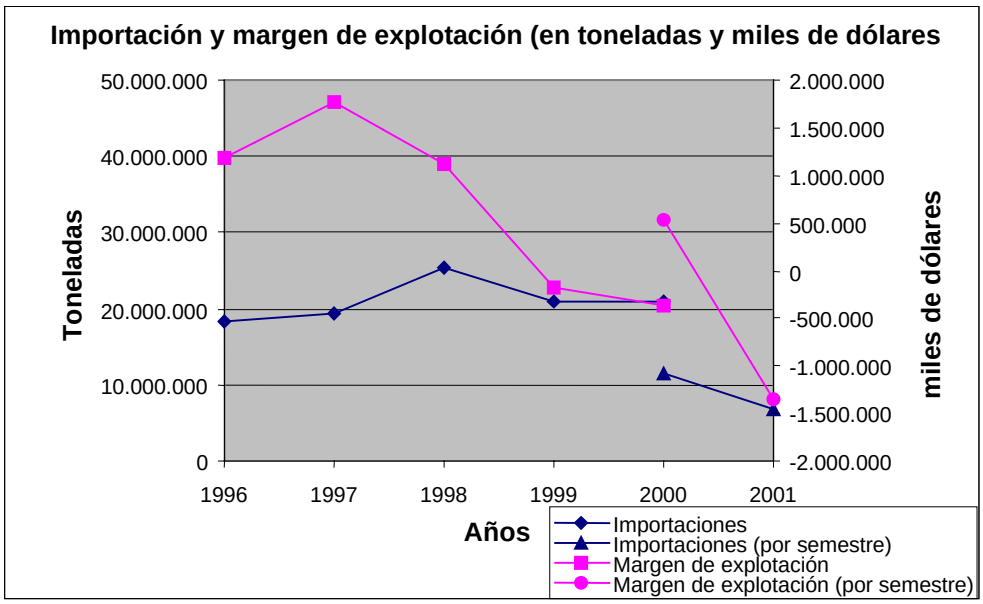
10.369 A nuestro juicio, no es inconcebible que corresponda esperar un retraso en el caso del empleo. Tendemos a estar de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos según el cual las empresas, ante condiciones desfavorables del mercado, pueden postergar las decisiones en materia de empleo con la esperanza de que la situación del mercado mejore. Un intervalo de un año entre la afluencia de productos importados y la declinación del empleo, a juicio del Grupo Especial, sería razonable. No obstante, a pesar de que es concebible un retraso respecto del empleo, observamos que la USITC no hizo referencia alguna en su Informe a este efecto diferido y que los Estados Unidos no pueden invocar este argumento ante el Grupo Especial.[5282]

[5282] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

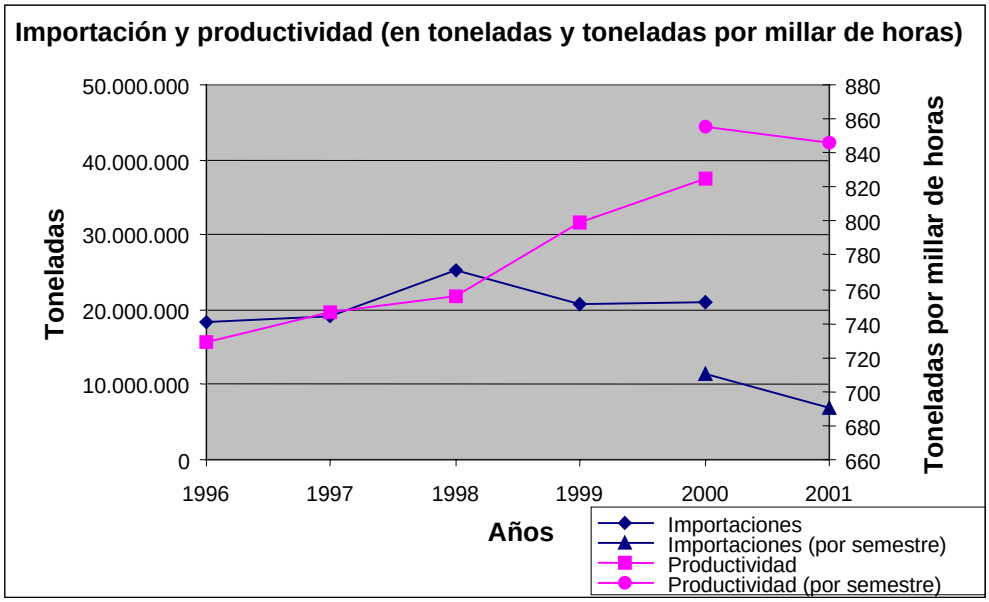


10.370 Con respecto al margen de explotación, que la USITC parece haber utilizado en sustitución de las pérdidas y ganancias y que el Grupo Especial, en consecuencia, empleará aquí con el mismo fin, parece haber cierta coincidencia entre un aumento de las importaciones desde 1997 hasta 1998 y una fuerte disminución del margen de explotación en el mismo período. Sin embargo, entre 1998 y 1999, cuando el nivel de las importaciones bajó para estabilizarse después entre 1999 y 2000, el margen de explotación siguió disminuyendo en forma bastante espectacular. La persistente disminución del margen de explotación en la última parte del período objeto de investigación a pesar del nivel más bajo de las importaciones sugiere que se estaba causando daño también por algún factor distinto del aumento de las importaciones.[5283]

[5283] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.



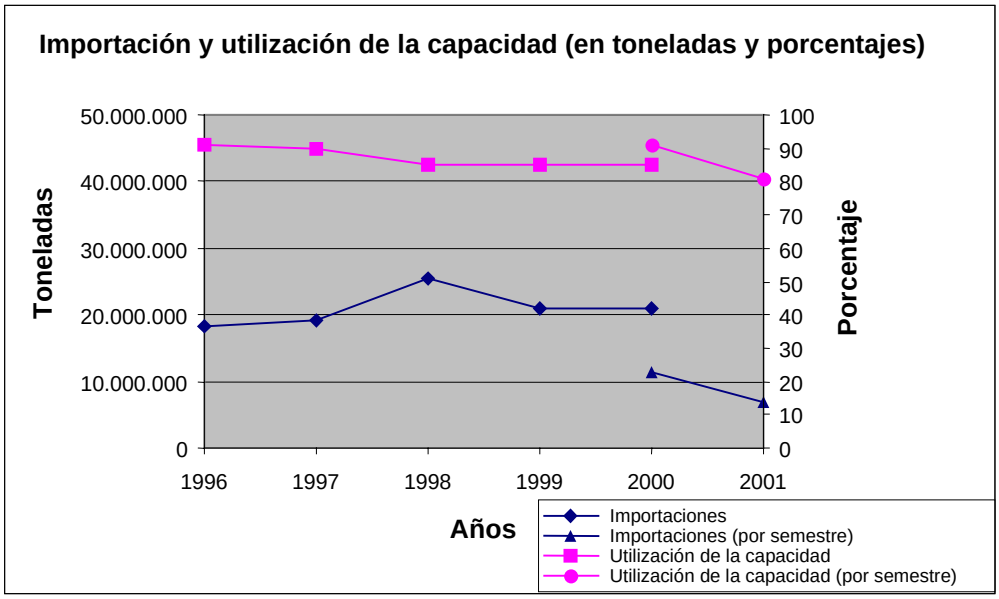
10.371 No parece haber coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias de la productividad. En efecto, incluso después del aumento súbito de las importaciones de 1998 que se invoca, los niveles de productividad aumentaron a partir de ese año. Además, al final mismo del período objeto de investigación la productividad disminuyó a pesar de que también disminuyeron las importaciones durante el mismo lapso.[5284]



10.372 A juicio del Grupo Especial parece haber falta de coincidencia entre las tendencias de las importaciones y las tendencias de la utilización de la capacidad. En particular, la utilización de la capacidad parece haber sido bastante estable a lo largo de todo el período objeto de investigación,

[5284] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

incluso después del aumento de las importaciones de 1998. Además, al final mismo del período objeto de investigación la utilización de la capacidad disminuyó a pesar de que también disminuyeron las importaciones durante el mismo lapso.[5285]



10.373 Con respecto a las existencias en poder de los importadores, el Grupo Especial observa que la USITC manifestó en su informe que "una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias". La USITC se remite en su informe al cuadro FLAT-49 que, como señala la USITC, efectivamente indica que las existencias en poder de los importadores aumentaron considerablemente durante el período objeto de investigación. Estamos de acuerdo en que una acumulación de existencias en poder de los importadores puede dar a éstos la posibilidad de inundar el mercado interno. Sin embargo, a menos que existan pruebas de un aumento posterior del volumen de las ventas de productos importados, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores sea necesariamente un dato pertinente. Si bien las importaciones alcanzaron un máximo en 1998, le siguió un retorno al nivel que habían tenido hacia el comienzo del período objeto de investigación. Por lo tanto, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores tenga necesariamente algún significado en este caso, en particular porque la USITC no facilitó ninguna explicación de la relación entre la acumulación de existencias en poder de los importadores y el daño grave sufrido por los productores nacionales de CPLPAC.

10.374 Como ya lo indicó el Grupo Especial *supra*, lo que debe tomarse en consideración es la coincidencia *global* de la tendencia ascendente del aumento de las importaciones y la tendencia negativa de los factores de daño durante el período objeto de investigación. El Grupo Especial ha evaluado si la USITC facilitó una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran la determinación de que existió coincidencia respecto de CPLPAC. Al hacerlo, hemos constatado que no había coincidencia entre las tendencias de las importaciones y la situación de la rama de producción nacional de CPLPAC según queda reflejada en los datos referentes a la producción, las ventas comerciales netas, la productividad y la utilización de la capacidad en lo

[5285] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

referente a CPLPAC nacionales. También hemos constatado que faltó coincidencia entre las tendencias de las importaciones y la disminución de los márgenes de explotación de las empresas nacionales, en particular hacia el final del período objeto de investigación. Encontramos efectivamente una coincidencia, aunque con retraso, entre el aumento de las importaciones y el empleo. Sin embargo, observamos que la USITC no hizo ninguna referencia en su informe a un efecto diferido del aumento de las importaciones en el empleo, y los Estados Unidos no pueden invocar ahora este argumento ante el Grupo Especial. Por último, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores durante el período objeto de investigación fuera un hecho pertinente habida cuenta de que no existen pruebas que indiquen que tal acumulación se vertió posteriormente en el mercado a través de las ventas (salvo en 1998).

10.375 Habiendo tomado en consideración todo lo anterior, a juicio del Grupo Especial, globalmente las tendencias no fueron coincidentes entre la importación de CPLPAC y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Convence particularmente al Grupo Especial el hecho de que no manifestaron coincidencia con el aumento de las importaciones aquellos indicadores de los que normalmente cabría suponer que reaccionan poco después de tal aumento: la producción, las ventas comerciales netas, la productividad, la utilización de la capacidad y -sobre todo- el margen de explotación. El Grupo Especial observa a este respecto que la USITC, en su determinación de que existió coincidencia, se basó primordialmente en las tendencias de las ventas comerciales netas y el margen de explotación, dos factores respecto de los cuales consideramos que los hechos no corroboran la conclusión de que existió coincidencia.

10.376 Habida cuenta de la falta de coincidencia entre las tendencias de la importación y los factores de daño, correspondía a la USITC dar una explicación concluyente de las razones por las cuales consideraba que existió, sin embargo, una relación de causalidad. Pasaremos ahora al análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia de CPLPAC.

10.377 Para empezar, el Grupo Especial desea formular algunas observaciones sobre los datos relativos a los precios en que se basó la USITC al realizar su análisis de las condiciones de la competencia en el mercado de CPLPAC a los fines de determinar si existió o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En primer lugar, como ya se indicó antes, la premisa de que parte la investigación de la USITC respecto de CPLPAC es que CPLPAC constituye un único producto. En el análisis de la USITC sobre los precios se hace referencia a los valores unitarios medios (en dólares por tonelada) respecto de CPLPAC importados y de producción nacional. El Grupo Especial señala que la propia USITC admite que puede haber dificultades asociadas a los datos agregados en que se basó, que supuestamente incluyen los valores unitarios medios correspondientes a CPLPAC como un único producto. En particular, la USITC declaró en su informe que:

> "En general, en nuestro análisis nos apoyamos en datos combinados referentes a los cinco tipos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. Sin embargo, también reconocemos que algunos datos combinados -los correspondientes a la producción y a la capacidad por ejemplo- pueden implicar un doble cómputo y, en consecuencia, cuando procede, citamos datos correspondientes a los tipos separados de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. En la mayoría de los casos, los datos separados muestran también tendencias análogas a las del conjunto de la rama de producción."[5286]

[5286] Informe de la USITC, volumen I, página 51, nota 193.

A la luz de lo que antecede, el Grupo Especial considera que incumbía a la USITC explicar, cuando procediera, por qué no se podían tomar como base los datos agregados y justificar la utilización de datos correspondientes a los artículos que constituyen CPLPAC.

10.378 Por otra parte, como cuestión conexa, sobre la base de las observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial observa que la utilización, en este caso, de una definición muy amplia del producto, que abarcaba un conjunto de artículos identificables por separado, significa que "las estadísticas para la industria y las importaciones en conjunto solamente indicarán promedios y, en consecuencia, no podrán proporcionar información lo suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado".[5287] Teniendo en cuenta las similitudes en cuanto a la amplitud de los productos entre los que se discutían en *Argentina - Calzado (CE)* y CPLPAC, consideramos que sobre la base de lo anterior caben graves dudas acerca de la validez del análisis sobre los precios de CPLPAC. Más concretamente, en los casos en que se determina la existencia de una relación de causalidad utilizando un análisis de las condiciones de la competencia, el producto al que se impuso la medida de salvaguardia, es decir, CPLPAC, tiene que ser susceptible de un análisis adecuado de las condiciones existentes en el mercado. No consideramos que el agrupamiento de los diversos productos que constituían "CPLPAC" se preste para tal análisis porque a la autoridad competente le resulta difícil, si no imposible, determinar el punto de competencia adecuado realizando un análisis de las condiciones de la competencia a los efectos de establecer una relación de causalidad respecto de CPLPAC.

10.379 De cualquier modo, y esto nos lleva a la segunda cuestión, observamos que, al llegar a la conclusión de que hubo ventas a menor precio de los productos importados respecto de los CPLPAC considerados como un único producto, la USITC parece haberse basado principalmente en datos referentes a los artículos comprendidos en CPLPAC, y no en el conjunto de CPLPAC. Esto resulta con evidencia de la siguiente afirmación de la USITC: "El examen de los datos relativos a cada uno de los productos apoya las alegaciones de los productores nacionales de que los productos importados se vendieron a menor precio que el acero de fabricación nacional, y que los productos importados llevaron los precios a la baja." Dejando a un lado las dificultades ya mencionadas que nos plantea el hecho de que la USITC se haya basado en tales datos, la comparación de los precios de importación con los precios de los productos nacionales respecto de los artículos que constituyen "CPLPAC" indica que, aunque en los casos de algunos de esos artículos, en determinados momentos del período objeto de investigación, los importados se vendieron a menor precio que los de fabricación nacional, no ocurrió así necesariamente durante todo el período investigado. Tampoco ocurrió respecto de todos los artículos que componen CPLPAC. En realidad, en nuestra opinión, la USITC actuó con un criterio convenientemente selectivo respecto de los datos a los que se remitió en su análisis sobre los precios. En particular, sólo se refirió a precios de productos laminados en caliente y laminados en frío:

> "Por ejemplo, respecto del producto laminado en caliente 3A, *** provocó ***, disminuciones de los envíos del producto nacional y fuertes bajas posteriores de los precios en el mercado interno.[5288] En los productos laminados en frío 4A y 4B se produjeron evoluciones análogas de los precios y los volúmenes, con caídas importantes de los precios de importación que generaron volúmenes de ventas sin

[5287] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

[5288] (Nota del original). INV-Y-212, cuadro FLAT-ALT69. Véase también el producto 3B (volumen de importación sin precedentes en 1998 y baja de los precios del mercado interno entre el segundo trimestre de ese año y el segundo de 1999).

> precedentes, seguidos por fuertes bajas de los precios de los productos nacionales."[5289]

Además, la USITC no dio ninguna explicación acerca de por qué no se tomaron en consideración específicamente datos sobre los precios correspondientes a los otros tres artículos que constituían CPLPAC, ni acerca de los fundamentos para considerar que los datos sobre los precios a los que hacía referencia eran representativos de CPLPAC.

10.380 Por las razones expuestas, consideramos que, ya se haya basado la USITC en valores unitarios medios de CPLPAC considerados como un único producto o en valores correspondientes a los artículos que constituyen los CPLPAC, su análisis ciertamente no podía justificar la siguiente conclusión:

> "En tales condiciones de mercado, el mayor volumen de productos importados, con precios inferiores a los precios de los productos nacionales y que impedían su subida, tenía efectos de daño para la rama de producción nacional, sobre todo cuando ésta procedió agresivamente a bajar sus precios para hacer frente a la persistente afluencia de grandes volúmenes de importación.
>
> ...
>
> Sin embargo, el aumento súbito de las importaciones en 1998, con precios inferiores a los del mercado interno, provocó un deterioro de los indicadores financieros y de otro tipo de la rama de producción."

10.381 En conclusión, estimamos que la USITC, al llevar a cabo un análisis de las condiciones de la competencia respecto de CPLPAC, no dio una explicación concluyente que demostrara la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por los productores nacionales de CPLPAC. En particular, opinamos que los vicios de los datos a que se remite la USITC, junto con la forma selectiva en que fueron escogidos, quita validez a su análisis.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.382 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Los demandados han sugerido varias otras fuentes de daño a la rama de producción nacional, entre ellas la disminución de la demanda interna, la competencia intrasectorial, los aumentos de la capacidad de producción nacional, la consolidación de los compradores, el endeudamiento excesivo de los productores nacionales y los costos heredados. Examinaremos cada uno de estos factores sucesivamente.
>
> Los demandados alegan que la rama de producción nacional sufrió daños causados por la disminución de la demanda en los Estados Unidos. Pero todas las pruebas indican que la disminución se produjo en momentos muy tardíos del período objeto de investigación, hasta en el último trimestre del año 2000. La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue menor en el primer semestre

[5289] (Nota del original). INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT70 y FLAT-ALT71.

de 2001 que en el primer semestre de 2000.[5290] La demanda interna aparente de 2000 fue superior a la de 1996 respecto de los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el revestido, y la demanda interna aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue mayor en 2000 que en 1999.[5291] La rama de producción nacional mostró los indicios de daño que se han mencionado mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer. Sufrió su primera disminución de ingresos de explotación en 1998, en momento en que la demanda estaba en aumento y habría de seguir acentuándose durante dos años más.[5292] El período en que la demanda se acentuó correspondió también al aumento súbito de las importaciones. Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período. Efectivamente, las pérdidas sufridas por la rama de producción en 1999 y 2000 como consecuencia de las importaciones la dejaron en una situación muy debilitada frente a la atenuación de la demanda.

Los demandados alegan que la rama de producción nacional sufrió daños causados por aumentos de la capacidad de producción nacional que fueron muy superiores al aumento de la demanda interna. Como ya se señaló, la capacidad de producción nacional respecto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó entre 1996 y 2000. Esos aumentos de la capacidad de producción se produjeron cuando la demanda interna se acentuaba persistentemente. En consecuencia, los aumentos de la capacidad de producción nacional estaban justificados en general teniendo en cuenta las condiciones del mercado.

Es cierto, como alegan los demandados, que los aumentos de la capacidad efectivamente superaron los aumentos del consumo interno. Entre 1996 y 2000, el consumo aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó 7,8 por ciento para el conjunto de las transferencias internas y los envíos comerciales, y respecto de estos últimos considerados por separado aumentó 10,9 por ciento.[5293] En cambio, la capacidad de producción nacional tuvo los siguientes aumentos entre 1996 y 2000: 15,9 por ciento para ciertos productos laminados planos de acero al carbono; 12,2 por ciento en la capacidad de fabricación de acero en fases iniciales de su producción (desbastes); 16,9 por ciento para el acero laminado en caliente y las chapas en conjunto. Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado.

[5290] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5291] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-2, FLAT-C-4, FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

[5292] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5293] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-12 a FLAT-15, FLAT-C-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7).

Los demandados han alegado que la presencia de nueva capacidad de producción, junto con la omisión de eliminar la capacidad de producción más anticuada y menos eficiente, impuso una enorme presión en la rama de producción nacional para que redujera sus costos a fin de generar ventas que permitieran utilizar la nueva capacidad. Es cierto que existe un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios. Como ya hemos indicado, sin embargo, los datos referentes a determinados productos, así como los valores unitarios medios, indican que fueron las importaciones y no el acero de producción nacional lo que impulsó los precios a la baja durante el período objeto de investigación. En efecto: la capacidad de los productores extranjeros, que ya eran importantes exportadores, registró firmes aumentos durante el período objeto de investigación.[5294] Además, los productos importados cubrieron en 2000 un porcentaje mayor del consumo interno aparente que en 1996. Si el aumento de la capacidad de producción nacional verdaderamente fuese la causa del daño a la rama de producción nacional, habría sido de esperar que ésta impulsara los precios a la baja para arrebatar participación en el mercado a los productos importados. En consecuencia, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados también han alegado que las decisiones de gestión desacertadas, como las referentes a inversiones de capital que acrecentaron el endeudamiento de las empresas, fueron causantes de quiebras y de resultados financieros desfavorables de la rama de producción nacional.[5295] No estimamos que estos argumentos sean convincentes. Ya hemos señalado que la situación económica de la rama de producción se debilitó después del primer aumento súbito de las importaciones, de 1998. El daño más grave a la rama de producción nacional se produjo en años en que la demanda global alcanzó máximos sin precedentes. Los altos niveles de importación a bajo precio impidieron que la rama de producción nacional alcanzase la rentabilidad a pesar de la intensificación de la demanda y el mayor volumen de los envíos de la rama de producción nacional. Constatamos que la situación financiera desfavorable de la rama de producción nacional, incluido su alto grado de endeudamiento, es una consecuencia del daño derivado del aumento de las importaciones que sufrió la rama de producción nacional, incluido el rendimiento poco favorable del capital, y no una causa de ese daño.[5296] Por otra parte, el mayor endeudamiento y otras decisiones de gestión presuntamente desacertadas no pueden explicar las bajas de precios sufridas por la rama de producción.[5297]

[5294] (Nota del original). INV-Y-215, cuadro VII-ALT1.

[5295] (Nota del original). *Joint Respondents' Prehearing Framework Brief*, páginas 63 a 83.

[5296] (Nota del original). Trascripción de la audiencia sobre el daño, páginas 988 y 989 (Dr. Kothari).

[5297] (Nota del original).. Hemos examinado las alegaciones de los demandados sobre estrategias inconvenientes aplicadas por determinadas empresas nacionales. En una rama de producción tan amplia y variada como la que produce ciertos productos laminados planos de acero al carbono, siempre resulta posible poner en tela de juicio la estrategia mercantil de determinadas empresas. Sin embargo, tales ejemplos, aunque

Los demandados alegan que los costos heredados, consistentes en pensiones y otros tipos de prestaciones, incrementaron considerablemente los costos y que ese aumento tuvo mayor responsabilidad que el aumento de las importaciones en la ola de quiebras que se produjo.[5298] La financiación de los costos heredados constituye un problema angustioso para la rama de producción nacional, y las pruebas del expediente indican que esos costos han impedido una necesaria consolidación de la rama de producción nacional. Pero la carga de los costos heredados presenta enormes diferencias entre los productores nacionales.[5299] La cuestión de los costos heredados no es nueva en esta rama de producción. Las dificultades para cumplir esas obligaciones fueron reconocidas antes del período objeto de investigación, y la rama de producción nacional logró obtener un rendimiento razonable en 1996 y 1997 a pesar de esos costos. Los demandados no han invocado ningún motivo por el que los antiguos problemas de la rama de producción pudieran no causar daños en 1996 ni 1997 pero empezaran después a provocar la baja de los precios y suprimir los ingresos en 1998-2000. Los costos heredados pueden haber dejado a algunas empresas de la rama de producción nacional con menor capacidad para competir con las importaciones de bajo precio, pero no son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción. Constatamos, por lo tanto, que los costos heredados no son una fuente de daño a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones.

Los demandados alegan que la competencia intrasectorial, estimulada por la presencia cada vez mayor de miniacerías eficientes, causó daño a la rama de producción nacional. Las miniacerías habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados, en parte debido a las distintas combinaciones de productos y a menores costos de las materias primas. Sin embargo, estas ventajas en los costos existieron durante todo el período objeto de investigación, y tanto los productores integrados como las miniacerías obtuvieron disminuciones de sus costos durante todo ese período.[5300] Es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercuta en los precios, y constatamos que así ocurrió. Pero, como se indicó antes, fueron las importaciones, y no las miniacerías, las que normalmente impulsaron los precios a la baja. El acero laminado en caliente es el producto comercial principal de las miniacerías. Los precios del acero laminado en caliente producido por las miniacerías habitualmente *** los precios del fabricado por los productores integrados ***.[5301] En 1998, y nuevamente en 2000, las

---

sean exactos, no pueden explicar el importante deterioro de los resultados de la rama de producción nacional en su conjunto. No constatamos que exista tal pauta general de gestión desacertada.

[5298] (Nota del original). *Joint Respondents' Posthearing Brief on Flat-Rolled Steel*, volumen 2, prueba documental B, respuestas a las preguntas formuladas por la Vicepresidenta Okun, página 17.

[5299] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, páginas OVERVIEW-31-35. Las empresas productoras Birmingham, CSI, Commercial Metals, Nucor y SDI tienen planes basados en contribuciones determinadas, mientras que otras empresas productoras de acero otorgan planes basados en prestaciones determinadas. Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW-32, notas 37 y 38.

[5300] (Nota del original). INV-Y-215, STL20P2I.WK4, STL20P2M.WK4, STL20H3I.WK4, STL20H3M.WK4, STL20C4I.WK4, STL40C4M.WK4, STL20R6I.WK4 y STL20R6M.WK4.

[5301] (Nota del original). INV-Y-215, cuadros de precios referentes a los productos 3A y 3B.

importaciones *** el acero laminado en caliente fabricado tanto por los productores integrados como por las miniacerías ***, lo que dio lugar a menores ventas del acero laminado en caliente de producción nacional y a bajas de precios que posteriormente efectuaron tanto los productores integrados como las miniacerías.[5302] En consecuencia, aunque en general las miniacerías puedan haber estado en situación algo más favorable para resistir la competencia de las importaciones de bajo precio que otros productores nacionales, constatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados también han alegado que la consolidación de los compradores, sobre todo entre los fabricantes de automóviles, redujo la capacidad de negociación y los márgenes de beneficios de los productores nacionales. El expediente contiene, en efecto, pruebas de que los fabricantes de automóviles, en particular, se han consolidado o han intentado consolidar sus operaciones de compra. Los fabricantes de automóviles son importantes compradores de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.[5303] También existe cierto grado de consolidación en otros sectores adquirentes de acero.[5304] Un número menor de compradores tendería a darles mayor capacidad de negociación, lo que presumiblemente repercutiría en los precios. Sin embargo, la consolidación de los compradores ha sido un proceso continuo que no comenzó a ocurrir súbitamente en 1998. No estimamos que la consolidación de los compradores pueda explicar la importante baja de los precios en el mercado interno, ni que sea una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

En vista de lo anterior, constatamos que el aumento de las importaciones es una causa sustancial, y una causa no menos importante que ninguna otra, de daño grave a la rama de producción nacional de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. Nuestra constatación se basa en el aumento de las importaciones y el posterior aumento de su participación en el mercado, la baja de precios de los productos importados y la correspondiente declinación de las empresas nacionales en su participación en el mercado, sus precios y la utilización de su capacidad, su rentabilidad negativa, las pruebas de desempleo y la merma de los gastos de capital. En consecuencia, formulamos una determinación positiva."[5305]

[5302] (Nota del original). INV-Y-215, cuadros de precios referentes a los productos 3A y 3B.

[5303] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-2.

[5304] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, páginas OVERVIEW-53-54.

[5305] Informe de la USITC, volumen I, páginas 63-65.

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda interna

Alegaciones y argumentos de las partes

10.383 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.384 El Grupo Especial toma nota de la siguiente afirmación de la USITC: "Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período." Entendemos que la afirmación de que la menor demanda "contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período" equivale a un reconocimiento por la USITC de que la disminución de la demanda efectivamente tuvo una función como causante del daño sufrido por la rama de producción, aunque fuera al final del período objeto de investigación.

10.385 Tomamos nota de que la USITC analizó las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación. Ese análisis confirma la afirmación de la USITC de que la demanda disminuyó hacia el final del período objeto de investigación. En particular, en la parte del informe que se refiere a las condiciones de la competencia respecto de CPLPAC, la USITC dijo lo siguiente:

> "Con cualquier criterio que se aprecie, durante el período objeto de investigación se produjo en los Estados Unidos un crecimiento importante de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.[5306] El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, aumentó firmemente durante el período pasando de 203,2 millones de toneladas en 1996 a 219,0 millones en 2000, con un incremento de 7,8 por ciento.[5307] El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, disminuyó 14,9 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5308] Las ventas netas de ciertos productos

[5306] (Nota del original). Somos conscientes de la dificultad que plantea la medición del consumo, la producción, la capacidad y la penetración de las importaciones cuando se trata de un producto que, en una parte significativa de su producción, se consume en la de otros materiales más elaborados que también están incluidos en el producto similar. La adición de las cifras correspondientes a cada una de las categorías del producto tendería a exagerar la capacidad y la producción nacionales y a dar una visión incompleta de la verdadera repercusión de las importaciones; mientras que concentrarse exclusivamente en los envíos comerciales sería incompatible con los datos disponibles sobre la capacidad. Véanse el Informe Confidencial, páginas FLAT-18, n. 11, FLAT-34, n. 13 y FLAT-60, n. 14; y el Informe Público, páginas FLAT-15, n. 11, FLAT-33, n. 13 y FLAT-44, n. 14. Para llegar a nuestra determinación hemos examinado los argumentos presentados tanto por los productores nacionales como por los demandados respecto del método apropiado para determinar estos indicadores, y hemos examinado diversos métodos de medición diferentes. En general, sin embargo, hemos constatado que se justifican iguales conclusiones con independencia del método de medición que se utilice.

[5307] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5308] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7

laminados planos de acero al carbono aumentaron de 58,8 millones de toneladas en 1996 a 65,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 10,9 por ciento.[5309] Las ventas netas de ciertos productos laminados planos de acero al carbono disminuyeron 11,7 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5310] En cambio, puede advertirse una disminución de la demanda al final del período examinado, ya que el consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue un 14,9 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.

Se produjeron aumentos similares, aunque no idénticos, en el consumo de cada uno de los tipos de acero laminado plano. El consumo interno aparente de desbastes aumentó de 71,4 millones de toneladas en 1996 a 74,4 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado durante el período objeto de investigación.[5311] El consumo interno aparente de desbaste disminuyó 15,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5312] El consumo interno aparente de acero laminado en caliente aumentó de 68,5 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado en el período objeto de investigación.[5313] El consumo interno aparente de acero laminado en caliente disminuyó 17,1 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5314] El consumo interno aparente de acero laminado en frío alcanzó en realidad su máximo en 1999, con 40,6 millones de toneladas. Sin embargo, el de 2000, de 40,0 millones de toneladas, excedió en 9,8 por ciento el nivel de 1996, de 36,4 millones de toneladas.[5315] El consumo interno aparente de acero laminado en frío disminuyó 12,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5316] También alcanzó su máximo en 1999, con 22,8 millones de toneladas, pero el de 2000, de 22,3 millones de toneladas, superó en 16,9 por ciento el nivel de 1996, de 19,1 millones de toneladas.[5317] El consumo interno aparente de acero revestido fue un 13,0 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.[5318] Sólo el consumo de chapas presentó una tendencia significativamente distinta, en la que el consumo aparente de 2000, de 7,1 millones de toneladas, se situó por debajo del nivel

[5309] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5310] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5311] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

[5312] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

[5313] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

[5314] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

[5315] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

[5316] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

[5317] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

[5318] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

> de 1996, de 7,8 millones de toneladas.[5319] El consumo interno aparente de chapas fue un 3,6 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000."[5320, 5321]

10.386 Además, en su análisis referente a la no atribución, la USITC indicó lo siguiente:

> "Pero todas las pruebas indican que la disminución se produjo en momentos muy tardíos del período objeto de investigación, hasta en el último trimestre del año 2000. La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue menor en el primer semestre de 2001 que en el primer semestre de 2000.[5322] La demanda interna aparente de 2000 fue superior a la de 1996 respecto de los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el revestido, y la demanda interna aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue mayor en 2000 que en 2001.[5323] La rama de producción nacional mostró los indicios de daño que se han mencionado mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer. Sufrió su primera disminución de ingresos de explotación en 1998, en momento en que la demanda estaba en aumento y habría de seguir acentuándose durante dos años más."[5324, 5325]

10.387 Observamos que la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución por el siguiente fundamento: "La rama de producción nacional mostró los indicios de daño ... mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer." El Grupo Especial observa a este respecto que la circunstancia de que la contribución de un factor al daño sufrido haya tenido lugar sólo hacia el final del período investigado, o sólo durante un período relativamente breve de ese lapso, no releva a la autoridad competente de su deber de cerciorarse de que no se atribuye al aumento de las importaciones el daño causado por ese factor. Puede ocurrir que el factor cause un daño considerable a la rama de producción aunque sus efectos se manifiesten cuando ya está avanzado el período o durante un tiempo relativamente breve. Sin embargo, la USITC no examinó esta posibilidad en su análisis.

10.388 Por consiguiente, a nuestro juicio, la USITC descartó en forma injustificada este factor en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido expresamente que las disminuciones de la demanda tuvieron un papel en el daño sufrido por la rama de producción, aunque fuera al final del período objeto de investigación. La USITC descartó este factor sobre la base de que la rama de producción ya sufría daño cuando comenzó a disminuir la demanda. A pesar del papel que evidentemente desempeñó este factor en el daño causado a la rama de producción, no encontramos ningún elemento en el Informe de la USITC que indique si el daño causado por este factor no se atribuyó al aumento de las importaciones, y en qué forma.

[5319] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

[5320] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

[5321] Informe de la USITC, volumen I, páginas 56 y 57.

[5322] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5323] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-2, FLAT-C-4, FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

[5324] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

[5325] Informe de la USITC, volumen I, página 63.

10.389 El Grupo Especial constata que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, omitió cumplir su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros factores, no se atribuyera al aumento de las importaciones.

Aumentos de la capacidad de producción nacional

Alegaciones y argumentos de las partes

10.390 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.391 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció expresamente que los aumentos de la capacidad de producción nacional causaban daño a la rama de producción. En particular, la USITC indicó lo siguiente:

> "Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado.
>
> ...
>
> En consecuencia, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones."[5326]

10.392 Observamos que, en el primero de los párrafos citados, la USITC vincula los aumentos de la capacidad de producción con disminuciones de la utilización de la capacidad de producción nacional, que constituyen uno de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, el segundo párrafo citado afirma explícitamente que los aumentos de la capacidad nacional probablemente desempeñaron una función en el daño causado a la rama de producción.

10.393 Observamos que la USITC determinó aumentos del nivel de la capacidad de producción nacional durante el período objeto de investigación. En particular, en la sección del Informe de la USITC referente al daño, se indicó lo que sigue:

> "Reconocemos que la rama de producción registró entre 1996 y 2000 aumentos tanto de su producción como de su capacidad ... . La capacidad productiva total de desbastes, chapas, acero laminado en caliente y en frío y revestido aumentó globalmente 15,9 por ciento entre 1996 y 2000.[5327] La capacidad productiva total de

[5326] Informe de la USITC, volumen I, página 63-67.

[5327] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

> desbastes, chapas, acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido disminuyó globalmente 0,8 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001."[5328, 5329]

10.394 No obstante, la USITC descartó los aumentos de la capacidad de producción nacional en su análisis a los efectos de la no atribución basándose en la siguiente aseveración: "Si el aumento de la capacidad de producción nacional fuera efectivamente la fuente del daño a la rama de producción nacional, sería de esperar que ésta impulsase los precios a la baja arrebatando participación en el mercado a los productos importados."[5330] En opinión del Grupo Especial, este análisis es simplista y no tiene en cuenta las complejidades propias de este factor, que la propia USITC reconoció. En particular, la USITC dijo lo siguiente: "Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado."[5331]

10.395 Esta afirmación nos indica que la USITC, en su examen de los aumentos de la capacidad de producción nacional, reconoció que la capacidad se relaciona con la producción nacional y la utilización de la capacidad, que son dos de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Además, la USITC se refirió en diversas oportunidades, en su análisis sobre el daño respecto de CPLPAC, a que "las plantas de producción de la industria nacional tenían una importante capacidad de producción inactiva". No sería una conclusión inverosímil que esa capacidad inactiva hubiera sido causada por el aumento de la capacidad, que según reconoció la USITC sobrepasó los aumentos del consumo interno. A pesar de estas vinculaciones claras entre los aumentos de la capacidad de producción nacional y otros factores o efectos que se habían observado en el mercado, la USITC los descartó en su análisis a los efectos de la no atribución.

10.396 El Grupo Especial considera que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por este factor, junto con otros factores.

[5328] (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7. La capacidad de fabricación de desbastes aumentó 12,2 por ciento entre 1996 y 2000, pasando de 66,9 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000: informes confidencial y público, cuadro FLAT-C-2. La capacidad de fabricación de desbastes disminuyó 2,4 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2. La capacidad de producción nacional conjunta de acero laminado en caliente y de chapas aumentó 16,9 por ciento, pasando de 76,6 millones de toneladas en 1996 a 89,5 millones de toneladas en 2000: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3 y C-4. Algunos productores nacionales sugirieron que la agregación de la capacidad de producción de acero laminado en caliente y de chapas daba una medida adecuada de la capacidad de producción nacional: *Dewey/Skadden Posthearing Brief*, página 18. La capacidad de producción nacional conjunta de acero laminado en caliente y de chapas aumentó 1,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 44,5 millones a 45,2 millones de toneladas: Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-3 y FLAT-C-4. La capacidad de producción de acero laminado en frío aumento 14,4 por ciento entre 1996 y 2000 pero disminuyó 4,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5. La capacidad de producción nacional de acero revestido aumentó 28,1 por ciento entre 1996 y 2000 y aumentó 1,8 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

[5329] Informe de la USITC, volumen I, página 52.

[5330] Véase el párrafo 10.382.

[5331] Véase el párrafo 10.380.

Competencia intrasectorial

Alegaciones y argumentos de las partes

10.397 Los argumentos de las partes están indicados en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.398 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció explícitamente que la competencia intrasectorial desempeñó una función como causante del daño sufrido por la rama de producción nacional. Ese reconocimiento figura en la siguiente afirmación: "constatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".[5332] Interpretamos que esta afirmación significa que la USITC, aunque no consideraba que la competencia intrasectorial fuese responsable "principal" del daño grave sufrido por la rama de producción, consideraba, no obstante, que ese factor desempeñó una función como causante de ese daño. La USITC también reconoció explícitamente que la capacidad de bajo costo creada por los productores nacionales de las miniacerías tuvo un efecto en los precios (implícitamente: un efecto negativo). En particular, la USITC indicó lo siguiente: "Es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercuta en los precios, y constatamos que así ocurrió."[5333]

10.399 A nuestro juicio, la USITC no evaluó adecuadamente la función cumplida por este factor. Es verdad que mencionó las ventajas de que las miniacerías gozaban en los costos respecto de los productores integrados. También es verdad que la USITC realizó una comparación de precios entre los productos fabricados por las miniacerías y por los productores integrados. Sin embargo, a nuestro juicio ese análisis no da una perspectiva suficiente acerca de los efectos que la competencia intrasectorial tuvo en el mercado.

10.400 Además, la USITC parece haber descartado este factor en su análisis a los efectos de la no atribución basándose meramente en que "la ventaja en los costos de que disfrutaban las miniacerías existió durante todo el período objeto de investigación". A juicio del Grupo Especial, el hecho de que un factor existiera durante todo el período objeto de investigación no significaba necesariamente que no pudiera desempeñar una función como causante de daño grave. Además, la evolución de las circunstancias en un mercado puede dar lugar a que diversos factores que antes parecían inofensivos adquirieran una función importante como causa de daño grave.

10.401 El Grupo Especial considera que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones.

[5332] Véase el párrafo 10.382.

[5333] Véase el párrafo 10.382.

Costos heredados

Alegaciones y argumentos de las partes

10.402 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.403 Al Grupo Especial le parece, a partir del Informe de la USITC, que ésta consideró que los costos heredados desempeñaban un papel como causantes del daño que sufría la rama de producción nacional. A nuestro juicio, así parece ser a la vista de las siguientes observaciones hechas por la USITC: "La financiación de los costos heredados constituye un problema angustioso para la rama de producción nacional, y las pruebas del expediente indican que esos costos han impedido una necesaria consolidación de la rama de producción nacional."[5334] Observamos a este respecto que esta afirmación está formulada en presente, lo que indica que los costos heredados son un problema angustioso en la actualidad y no sólo un problema del pasado.

10.404 El Grupo Especial observa que la USITC consideró efectivamente las consecuencias que tenían en el mercado los costos heredados. Concretamente, en las páginas OVERVIEW 31 a OVERVIEW 35, la USITC describe las pensiones y demás prestaciones en favor de los ex trabajadores de empresas de la industria del acero. En el cuadro OVERVIEW-9 de esa sección, la USITC indica datos sobre las prestaciones posteriores al empleo que estaban a cargo de determinados productores de acero en los ejercicios fiscales 1996 a 2000.

10.405 Sin embargo, a pesar de haber reconocido efectivamente la función cumplida por los costos heredados como causantes de daño, la USITC pareció descartar este factor en su análisis a los efectos de la no atribución sobre la única base de que este factor había existido antes del período objeto de investigación. En particular, la USITC manifestó que "la cuestión de los 'costos heredados' no es un problema nuevo en esta rama de producción".[5335] A juicio del Grupo Especial, que un factor haya precedido al período objeto de investigación no significa necesariamente que no pudiera desempeñar un papel como causante de daño grave durante el período objeto de investigación mismo. El Grupo Especial tampoco considera que una reducción del nivel de los costos heredados durante el período objeto de investigación signifique necesariamente que esos costos no pudieron causar ni causaron daño a los productores nacionales pertinentes.

10.406 El Grupo Especial señala también que la USITC declaró en su informe que "[l]as dificultades para cumplir esas [costos heredados] obligaciones fueron reconocidas antes del período objeto de investigación, y la rama de producción nacional logró obtener un rendimiento razonable entre 1996 y 1997 a pesar de esos costos. Los demandados no han invocado ningún motivo por el que los antiguos problemas de la rama de producción pudieran no causar daños en 1996 ni 1997 pero empezaran después a provocar la baja de los precios y suprimir los ingresos en 1998-2000. Los costos heredados pueden haber dejado a algunas empresas de la rama de producción nacional con menor capacidad para competir con las importaciones de bajo precio, pero no son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción."[5336] A nuestro juicio, lo anterior

[5334] Véase el párrafo 10.382.

[5335] Véase el párrafo 10.382.

[5336] Informe de la USITC, volumen I, página 64.

equivale a reconocer que los costos heredados comprometieron la posición competitiva de determinados productores nacionales. Sin embargo, este efecto fue descartado sobre la base de la afirmación bastante superficial y carente de fundamento de que "los costos heredados no son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción". El Grupo Especial considera que dada la importancia aparente de los costos heredados para la situación de la rama de producción nacional, correspondía a la USITC examinar esta cuestión más a fondo.

10.407 El Grupo Especial considera que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por este factor, junto con otros factores.

Conclusiones

10.408 El Grupo Especial considera que, con respecto a CPLPAC, la USITC no cumplió su obligación en materia de no atribución, que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, consideramos que la USITC no separó, distinguió y evaluó debidamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de factores distintos del aumento de las importaciones que causaban daño a la respectiva rama de producción nacional. Nos parece que esto resulta claramente del hecho de que la USITC descartó diversos factores (a saber: la disminución de la demanda interna; los aumentos de la capacidad de producción nacional; la competencia intrasectorial; y los costos heredados) en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido que esos factores causaban daño a la rama de producción.

10.409 El Grupo Especial también recuerda que la USITC descartó los efectos del aumento de la capacidad de producción nacional, la competencia intrasectorial y los costos heredados porque "no eran una causa de daño grave a la rama de producción nacional igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".[5337] El Grupo Especial considera que tal criterio es problemático si no se analizan ni evalúan los efectos acumulativos de los distintos factores en los casos en que, individualmente, se reconoce que cada uno de ellos ha causado algún daño a la respectiva rama de producción nacional. En el caso de CPLPAC, al descartar factores que individualmente causaban daño a la rama de producción, consideramos que la USITC omitió distinguir y evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos conjuntos de esos otros factores distinguiéndolos de los causados por el aumento de las importaciones.

10.410 Por lo tanto, la USITC no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones de CPLPAC el daño causado por otros factores como la disminución de la demanda, los aumentos de la capacidad de producción nacional, la competencia intrasectorial y los costos heredados, junto con otros factores.

iii) Pertinencia de la definición del producto respecto de CPLPAC

10.411 El Grupo Especial desea referirse a algunos de los argumentos de las partes acerca de la definición del producto respecto de CPLPAC, en particular en relación con el análisis efectuado por la USITC sobre la relación de causalidad.

[5337] Véase el párrafo 10.382.

Alegaciones y argumentos de las partes

10.412 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b) i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.413 El Grupo Especial observa que, en esta sección, no se evalúan argumentos presentados por los reclamantes en el sentido de que la forma en que la USITC agrupó los artículos de los CPLPAC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 porque viola la obligación de identificar un producto importado determinado. Tampoco se refiere aquí el Grupo Especial al argumento de que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su definición de la rama de producción nacional que produce productos similares a CPLPAC. El Grupo Especial limitará su atención aquí a los argumentos según los cuales el producto definido como "CPLPAC" era tal que *no podía aplicársele la prescripción referente a la relación de causalidad que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4*.

10.414 Como punto de partida de su análisis a este respecto, el Grupo Especial recuerda el texto del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

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

10.415 Observamos que, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, la relación de causalidad debe existir "entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave". El daño grave está definido en el párrafo 1 a) del artículo 4 como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". A su vez, la "rama de producción nacional" está definida en el párrafo 1 c) del mismo artículo como "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

10.416 La interpretación conjunta de estas normas pone de manifiesto que, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, la relación de causalidad debe establecerse entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave, o la amenaza de daño grave, que sufren los productores de los productos similares o directamente competidores. A nuestro juicio, el producto importado y el producto similar o directamente competidor tienen que definirse de tal modo que pueda llevarse a cabo el análisis que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 acerca de la relación de causalidad. Más particularmente, deben definirse de tal modo que, por ejemplo, pueda efectuarse un análisis de la coincidencia o de las condiciones de la competencia. También tienen que definirse de tal modo que sea posible establecer que el daño sufrido por los productores de los productos similares o directamente competidores, causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se atribuye a ese aumento. A nuestro juicio, si los productos importados o el producto similar o directamente competidor se definen en forma que impide la debida aplicación de las prescripciones sobre la relación de causalidad que contiene el párrafo 2 b) del artículo 4, la determinación sobre la causalidad será necesariamente incompatible con las prescripciones de esa norma.

10.417 A nuestro juicio, la definición de CPLPAC se realizó de tal modo que impide la debida aplicación de las prescripciones sobre la relación de causalidad que figuran en el párrafo 2 b) del artículo 4. Consideramos que la propia USITC admitió efectivamente que CPLPAC no podían ser objeto de la aplicación de las prescripciones sobre la relación de causalidad puesto que, en diversas oportunidades, se apoyó en datos referentes a los artículos que constituían "CPLPAC" y no al conjunto de CPLPAC, sin explicar cómo ni por qué esos datos específicos relativos a tales artículos correspondían a la determinación referente al conjunto de CPLPAC. Además, la USITC admitió que tomar como base datos combinados correspondientes a "los cinco tipos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono … puede implicar un doble cómputo".[5338] Por último, como se ha señalado *supra*, no consideramos que el agrupamiento de los diversos productos que constituían CPLPAC se preste para el análisis de las condiciones de competencia porque a la autoridad competente le resulta difícil, si no imposible, determinar el punto de competencia adecuado realizando un análisis de las condiciones de la competencia a los efectos de establecer una relación de causalidad respecto de CPLPAC.

iv) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.418 Como ya se ha indicado, el Grupo Especial ha constatado que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran su constatación de que en este caso existía coincidencia. Tampoco dio la USITC una explicación concluyente que, a falta de tal coincidencia, demostrase que existía una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por los productores nacionales de CPLPAC. Por otra parte, el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución no separó, distinguió y evaluó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño causados por las disminuciones de la demanda, los aumentos de la capacidad de producción nacional, la competencia intrasectorial y los costos heredados de modo que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por esos factores, junto con otros. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.419 Por lo tanto, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC de que existió una relación de causalidad entre las importaciones de CPLPAC y el daño causado a los productores nacionales pertinentes es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Productos de acero fundido con estaño

10.420 Tal como hicimos en relación con nuestras constataciones sobre el aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño (párrafos 10.191-10.200, *supra*), el Grupo Especial tendrá que abordar la cuestión de las constataciones divergentes de distintos miembros de la Comisión. Cuatro de los seis miembros de la Comisión hicieron constataciones sobre los productos de acero fundido con estaño como un producto separado[5339], pero los otros dos miembros de la Comisión (Sra. Bragg y Sr. Devaney) trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de la categoría CPLPAC, más amplia.[5340] Los cuatro que examinaron los productos de acero fundido

[5338] Informe de la USITC, volumen I, página 51, nota 193.

[5339] Informe de la USITC, volumen I páginas 71 y siguientes.

[5340] Informe de la USITC, volumen I página 71, nota 368, y página 279.

con estaño como un producto separado hicieron una constatación positiva común sobre el aumento de las importaciones y sobre el daño grave, pero después discreparon sobre la relación de causalidad, con respecto a la cual sólo la Sra. Miller formuló una constatación positiva.[5341] Por tanto, en última instancia, sólo la Sra. Miller hizo constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado. Los dos miembros de la Comisión que trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de CPLPAC llegaron a una conclusión positiva sobre esa categoría más amplia. A pesar de las distintas definiciones de los productos, en el Informe de la USITC se concluye que tres miembros de la Comisión han formulado "una determinación positiva por lo que respecta a las importaciones de productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño".[5342]

10.421 En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas sobre los productos de acero fundido con estaño como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre esos productos. Antes bien, de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente por lo que respecta a [los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".[5343] Por tanto, es evidente que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Sra. Bragg, Sr. Devaney y Sra. Miller), aunque esos tres miembros de la Comisión no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.422 A este respecto, el Grupo Especial se remite a su análisis como parte de su examen de la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones, en los párrafos 10.191-10.200, *supra*. En síntesis, el Grupo Especial constata que no está permitido a los Miembros basar sus medidas de salvaguardia en una explicación que consiste en distintas explicaciones que, teniendo en cuenta las diferencias entre los productos en que se basan, no pueden conciliarse por lo que respecta a su contenido. En consecuencia, opinamos que el Informe de la USITC no contiene una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran la determinación de que el aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño *causó* un daño grave a la respectiva rama de producción nacional, como exigen el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

c) Barras laminadas en caliente

10.423 El Grupo Especial señala para comenzar que ha tratado en esta sección los argumentos presentados por los reclamantes que, a nuestro juicio, plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad, es decir, aquellos aspectos que suponen violaciones más obvias del Acuerdo sobre Salvaguardias. Teniendo en cuenta que en el examen que sigue habrá de llevarnos a adoptar decisión sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no ve necesidad alguna de tratar los demás argumentos.

[5341] Informe de la USITC, volumen I páginas 307-309.

[5342] Informe de la USITC, volumen I página 25.

[5343] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, página 10553.

i) Coincidencia y condiciones de la competencia

Constataciones de la USITC

10.424 Las constataciones de la USITC dicen así:

"Constatamos que el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente son una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, que no lo es menos que ninguna otra causa. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente.

a. Condiciones de la competencia

Hemos tenido en cuenta diversos factores que afectan a la competitividad de las barras laminadas en caliente nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluyendo factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, los cambios de la capacidad y la producción mundiales y las condiciones del mercado. Estos factores afectan a los precios y a otras consideraciones que tienen en cuenta los compradores al determinar si han de adquirir artículos de fabricación nacional o importados.

Los participantes en el mercado coinciden en general en que los productos largos, como las barras laminadas en caliente, tienen pocos sustitutos, o ninguno.[5344] Como se analizó en la sección A.1 del capítulo V, *supra*, las barras laminadas en caliente se utilizan en la construcción, el equipo para automóviles y aplicaciones industriales. Abarcan una amplia gama de productos que comprenden las barras comerciales, las barras de acero de calidad especial y perfiles livianos.[5345]

El expediente indica una fuerte demanda durante el período examinado, con un aumento del consumo de barras laminadas en caliente en los Estados Unidos durante todos los años completos del período, con excepción de uno solo. El consumo aparente aumentó durante los tres primeros años del período pasando de 10,0 millones de toneladas en 1996 a 11,7 millones en 1998. Seguidamente disminuyó a 11,0 millones de toneladas en 1999, pero aumentó a 11,2 millones en 2000. El consumo aparente fue menor en el período intermedio de 2001, con 4,9 millones de toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que alcanzó a 6,0 millones de toneladas.[5346]

Con respecto a la oferta de acero laminado en caliente, la capacidad de producción de los Estados Unidos informada en las respuestas a los cuestionarios, aumentó levemente entre 1996 y 2000, pero la capacidad total de la rama de producción disminuyó durante el período examinado. La utilización de la capacidad

[5344] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, página LONG-78.

[5345] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, página LONG-1.

[5346] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

de la rama de producción nacional osciló durante el período examinado. Considerada por períodos de años completos varió entre 67,2 por ciento en 1996 y 74,3 por ciento en 1998. La capacidad de producción extranjera informada en las respuestas a los cuestionarios aumentó de 26,7 millones de toneladas en 1996 a 29,8 millones en 2000, y fue mayor en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. La utilización de la capacidad de producción extranjera, por períodos de años completos, varió entre 74,3 por ciento en 1999 y 79,4 por ciento en 2000.[5347]

El precio es un factor de importancia moderada en las decisiones de compra de barras de acero laminado en caliente. El precio fue indicado como el factor más importante en las decisiones de compra por un 27,8 por ciento de los compradores de barras laminadas en caliente en sus respuestas al cuestionario. Aunque fueron más los compradores que indicaron la calidad que los que señalaron el precio como factor principal de las decisiones de compra, por lo general consideraban que las barras laminadas en caliente de fabricación nacional y las importadas eran comparables en lo referente a las consideraciones sobre la calidad que más importaban en sus decisiones de compra.[5348]

b) Análisis[5349]

El aumento de las importaciones, a través de la competencia basada en los precios, hizo que los productores nacionales de barras laminadas en caliente perdieran participación en el mercado al mismo tiempo que los precios bajaban. La consiguiente pérdida de ingresos provocó resultados de explotación desfavorables y clausuras de plantas de producción que se analizarán más adelante.

El marco cronológico de las disminuciones de precios de los productores nacionales no coincide exactamente con el de los aumentos bruscos de las importaciones. Sin embargo, el expediente indica que las importaciones tuvieron efectos negativos para los precios, y que la rama de producción nacional empleó distintas estrategias a lo largo del período examinado para competir con las importaciones. El mayor aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente tuvo lugar en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos. Los volúmenes de importación aumentaron un 29,5 por ciento de 1997 a 1998.[5350]

[5347] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-42. Nos hemos basado en los cuestionarios respecto de la capacidad de producción extranjera y la utilización de esa capacidad, aunque esos datos no son completos. Reconocemos que los productores nacionales han sostenido que los datos de los cuestionarios no daban una visión completa de la capacidad de producción extranjera y exageraban la utilización de esa capacidad.

[5348] (Nota del original.), INV-Y-212, página 45.

[5349] (Nota del original.) La *Minimill 201 Coalition* presentó un modelo económico que intentaba medir la relación entre los precios y los beneficios en los productos importados y los nacionales. Hemos tomado en consideración este modelo al formular nuestra determinación, pero tomamos nota de sus limitaciones. En particular, había deficiencias en la forma en que el modelo medía la competencia de la importación, y no trataba adecuadamente los cambios de la competencia en el mercado interno.

[5350] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-5.

Durante 1998 los productos importados se vendieron sistemáticamente a menor precio que los de fabricación nacional. El margen respectivo, en los productos de barras de acero laminado en caliente sobre los cuales la Comisión reunió datos de precios, que en los tres primeros trimestres de 1998 osciló alrededor de 5,0 por ciento, aumentó a 7,0 por ciento en el último trimestre.[5351]

Los productores nacionales, en general, mantuvieron sus precios durante 1998, pero a costa de una pérdida de participación en el mercado. Los valores unitarios medios de los envíos estadounidenses tuvieron un aumento muy tenue de 0,3 por ciento de 1997 a 1998.[5352] Los precios de los productos de barras de acero laminado en caliente de fabricación nacional sobre los cuales la Comisión reunió datos se mantuvieron estables en general durante los tres primeros trimestres de 1998. En efecto, los precios de los productos de fabricación nacional, en esos tres trimestres, superaron los de cualquier otra parte del período examinado. Los precios del producto de fabricación nacional tuvieron, en cambio, una leve baja -de 3 por ciento- entre el tercer trimestre de 1998 y el último.[5353]

Como consecuencia del mantenimiento de los precios, la rama de producción nacional conservó sus márgenes de explotación, que sólo disminuyeron tres décimos de punto porcentual entre 1997 y 1998. Sin embargo, el total de los ingresos de explotación disminuyó 9,3 por ciento durante ese período.[5354] La rama de producción también perdió 4,1 puntos porcentuales de participación en el mercado frente a los productos importados. Fue ésta la mayor pérdida sufrida por los productores nacionales en su participación en el mercado durante el período examinado.[5355]

En 1999 la rama de producción nacional respondió a la competencia de la importación reduciendo los precios para tratar de mantener la participación en el mercado. Los volúmenes de importación siguieron siendo altos, y su participación en el mercado tuvo un leve aumento pasando de 20,1 por ciento en 1998 a 20,4 por ciento en 1999.[5356] Además, las existencias en poder de importadores de los Estados Unidos habían aumentado agudamente en 1998.[5357] De este modo, las importaciones siguieron siendo un importante factor competitivo en 1999, a pesar de que su volumen de ese año fue inferior al nivel de 1998. Los precios de los productos de barras de acero laminado en caliente de fabricación nacional sobre los cuales la Comisión reunió datos bajaron 7,8 por ciento entre el último trimestre de 1998 y el primero de 1999, y oscilaron dentro de un margen estrecho en los tres trimestres restantes de 1999. Durante ese lapso los precios de los productores nacionales fueron

[5351] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT-90.

[5352](Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-16.

[5353] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT-90.

[5354] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-27.

[5355] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

[5356] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

[5357] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-C-3.

inferiores a los precios de los productos importados.[5358] Los valores unitarios medios de los productores nacionales presentaron declinaciones comparables.[5359] Como consecuencia de ello, en 1999 los productores nacionales redujeron sus pérdidas de participación en el mercado a tres décimos de punto porcentual.[5360] No obstante, como las declinaciones de los valores unitarios medios de venta de la rama de producción nacional fueron mayores que la disminución del costo unitario medio de los productos vendidos, su margen de explotación se redujo.[5361]

En el año 2000, la rama de producción nacional empezó aumentando los precios. Los precios de los productos de barras de acero laminado en caliente de fabricación nacional sobre los cuales la Comisión reunió datos aumentaron durante el primer trimestre de 2000, aunque sus niveles se mantuvieron por debajo de los de 1998. En el primer semestre del año, sin embargo, se reiniciaron las ventas de productos importados a precio inferior.[5362] De este modo las importaciones ganaron 1,7 puntos porcentuales de participación en el mercado entre el final de 1999 y junio de 2000. Frente a ello, los productores nacionales volvieron a rebajar los precios en el segundo semestre de 2000. Los precios disminuyeron 6,1 por ciento entre el segundo trimestre de 2000 y el tercero, y 2,3 por ciento más entre el segundo y el tercer trimestre de ese año.[5363]

Estas disminuciones de precios atenuaron, pero no eliminaron, la pérdida de participación en el mercado de la rama de producción nacional.[5364] En efecto, la rama de producción nacional vendió un tonelaje menor en 2000 que en 1999, aunque el consumo total de los Estados Unidos fue mayor en 2000.[5365] Además, las bajas de precios del segundo semestre del año eliminaron sus aumentos del primer semestre; los valores unitarios medios de venta permanecieron sin cambios en 2000 respecto de 1999.[5366] La combinación de pérdida de participación en el mercado, menores volúmenes de ventas y precios inferiores durante el año 2000 -todo lo cual estaba vinculado con el aumento de las importaciones- condujo a los resultados desfavorables de la rama de producción y al cierre de plantas de fabricación. Llegamos, en consecuencia, a la conclusión de que el aumento de las importaciones

[5358] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT-90.

[5359] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-27.

[5360] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

[5361] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-27.

[5362] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT-90.

[5363] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT-90. Las bajas de precios continuaron durante los dos primeros trimestres de 2001. *Ibid.*

[5364] (Nota del original.). La participación de la rama de producción nacional en el mercado fue de 77,0 por ciento en el segundo semestre de 2000, frente a 77,9 por ciento en el primer semestre: Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

[5365] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-C-3.

[5366] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-27.

fue una causa importante del daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente."[5367]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.425 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.2 c), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.426 El Grupo Especial ha examinado la sección del Informe de la USITC sobre las barras laminadas en caliente y observa que la USITC, al determinar la relación de causalidad, no llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia. Como ya se ha indicado, el Grupo Especial considera que cuando una autoridad competente no ha examinado la coincidencia de las tendencias, debe facilitar, al probar la relación de causalidad, una explicación razonada y adecuada de por qué no se efectuó el análisis, así como una explicación concluyente que establezca la existencia de una relación de causalidad. Tomamos nota de que, respecto de las barras laminadas en caliente, la USITC analizó las condiciones de la competencia en el mercado correspondiente. En consecuencia, pasaremos ahora a examinar el análisis efectuado por la USITC sobre las condiciones de la competencia respecto de esta medida, con vistas a determinar si la USITC facilitó o no esa explicación concluyente.

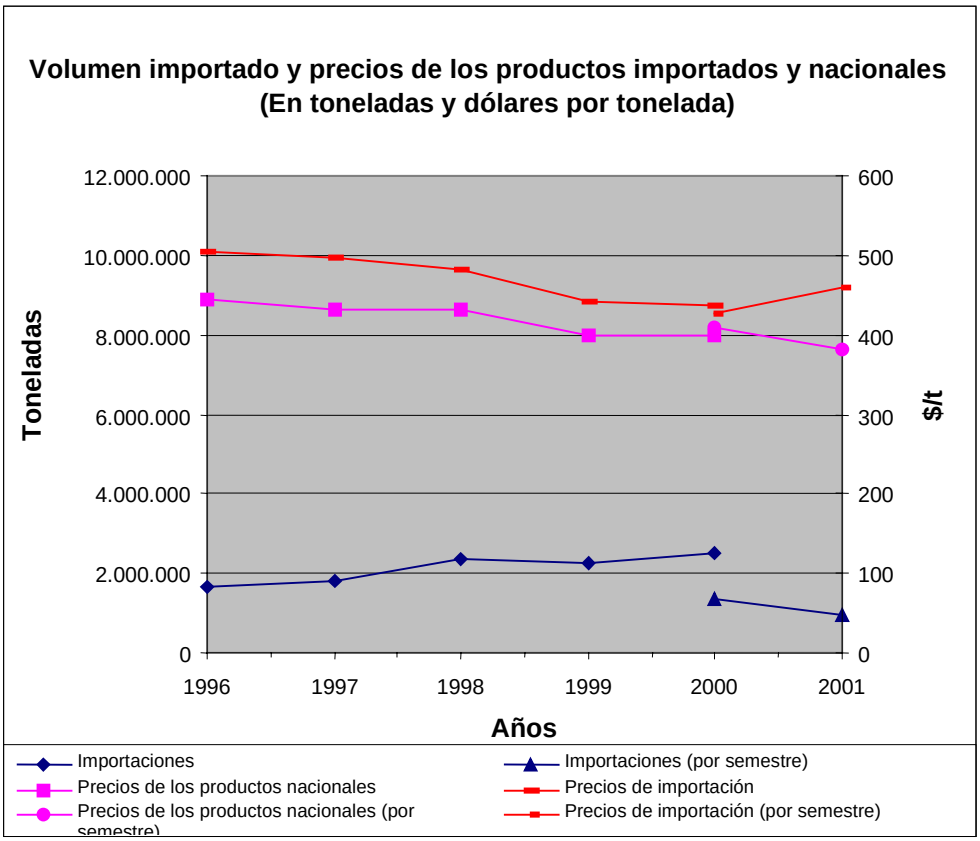
10.427 Como punto de partida, observamos que la premisa esencial de la determinación hecha por la USITC sobre la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave fue la existencia de una competencia basada en los precios entre los productos importados y los nacionales. La USITC reconoció que "el marco cronológico de las disminuciones de precios de los productores nacionales no coincide exactamente con el de los aumentos bruscos de las importaciones". Sin embargo, indicó a continuación que "sin embargo, el expediente indica que las exportaciones tuvieron efectos negativos para los precios, y que la rama de producción nacional empleó distintas estrategias a lo largo del período examinado para competir con las importaciones". Además, la USITC llegó a la siguiente conclusión: "La combinación de pérdida de participación en el mercado, menores volúmenes de ventas y precios inferiores durante el año 2000 -todo lo cual estaba vinculado con el aumento de las importaciones- condujo a los resultados desfavorables de la rama de producción y al cierre de plantas de fabricación. Llegamos, en consecuencia, a la conclusión de que el aumento de las importaciones fue una causa importante del daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente."[5368]

10.428 Se presenta a continuación una representación gráfica de las tendencias de la importación y los precios en el mercado interno durante el período objeto de investigación. Este gráfico fue generado utilizando datos de la USITC. Observamos que los precios de importación superaron los precios internos en todos los momentos del período objeto de investigación. Este hecho no es incompatible con la observación general formulada por la USITC sobre la relación de precios entre los productos importados y los nacionales.[5369]

[5367] Informe de la USITC, volumen I, páginas 95-97.

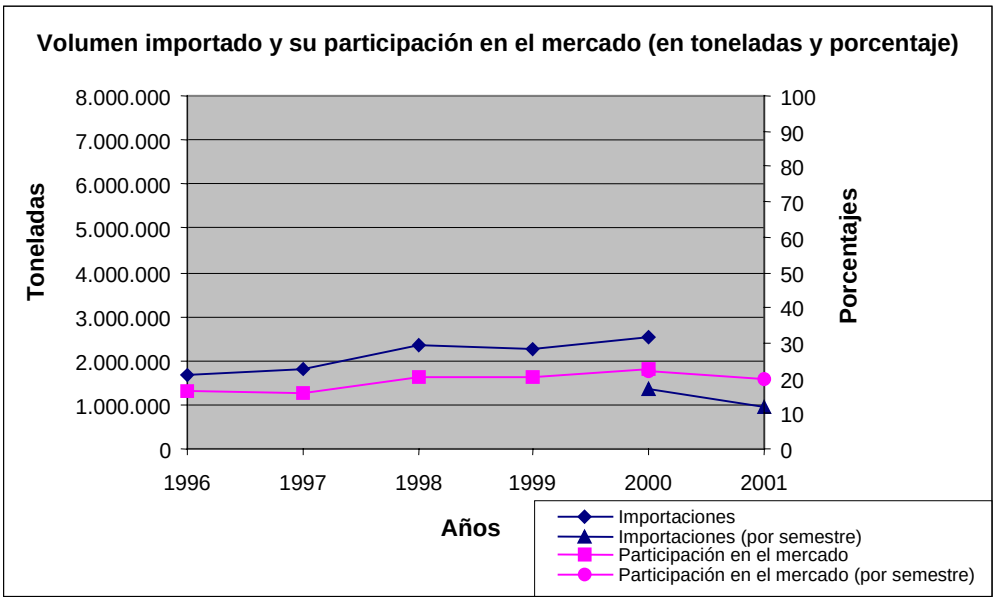
[5368] Véase el párrafo 10.424.

[5369] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-5, página LONG-9; cuadro LONG-16, página LONG-21.



10.429 La USITC explicó que los precios internos se redujeron en un esfuerzo que procuraba atenuar la pérdida de participación en el mercado. A continuación se presenta otro gráfico, también generado utilizando datos de la USITC, que indica la participación de los productos importados en el mercado durante el período objeto de investigación, que tiende a apoyar la conclusión de la USITC de que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en favor de las importaciones.[5370]

[5370] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-5, página LONG-9; cuadro LONG-70, página LONG-67; cuadro LONG-C-3.



10.430 Sobre la base de lo anterior, globalmente, constatamos que el análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia fue concluyente en cuanto a facilitar indicaciones de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente y el daño grave, con sujeción, desde luego, a que se cumpliera la prescripción de no atribución.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.431 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Examinaremos a continuación si existe alguna otra causa de daño a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente que sea tan sustancial como el aumento de las importaciones. Los demandados sostienen en primer lugar que la competencia entre los productores nacionales constituye por lo menos una causa tan importante de daño a la rama de producción nacional como el aumento de las importaciones. En particular, afirman que la empresa productora nacional Nucor es líder en la fijación de precios en el mercado e impulsa los precios a la baja. Sostienen que, a través de su condición de líder en la fijación de los precios, Nucor ha acrecentado su participación en el mercado y ha quitado rentabilidad a sus competidores nacionales.[5371]
>
> Observamos en primer lugar que la competencia entre los productores nacionales no puede dar ninguna explicación de ciertos indicios de daño grave. Aunque la competencia entre los productores nacionales podría explicar que determinados productores hayan ganado participación en el mercado durante el período examinado mientras que otros la perdieron, no puede explicar por qué el conjunto de la rama de producción nacional perdió participación en el mercado durante el período examinado, en beneficio de las importaciones. La participación de éstas en el

[5371] (Nota del original.) Véase *Hot-Rolled Bar Respondents Prehearing Brief*, páginas 58-60.

volumen del consumo aparente de los Estados Unidos aumentó de 16,5 por ciento en 1996 a 22,5 por ciento en 2000, y fue mayor en 2000 que en ningún otro momento del período objeto de examen.[5372] Como ya se indicó, esta pérdida de participación en el mercado es un aspecto fundamental de nuestro análisis sobre la relación de causalidad; las bajas de precios ocurridas durante el período examinado fueron consecuencia de los esfuerzos de la rama de producción para evitar o atenuar las pérdidas de participación en el mercado frente al mayor volumen de las importaciones.

Hemos examinado también datos referentes a Nucor para verificar la medida en que era "líder en la fijación de los precios" y si su política en esa materia tendía a acrecentar su participación en el mercado frente a los demás productores nacionales, como sostienen los demandados. Los datos no confirman la idea de que Nucor fuera una causa principal de las bajas de precios. Aunque los valores unitarios medios de Nucor fueron ***.[5373] ***.[5374]

Los datos, además, no determinan que Nucor ***.[5375] En consecuencia, llegamos a la conclusión de que las prácticas de Nucor en materia de fijación de precios no pueden dar ninguna explicación del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Además, ni las prácticas seguidas por Nucor ni la competencia intrasectorial en general pueden explicar por qué el conjunto de la rama de producción nacional perdió participación en el mercado frente a las importaciones.

Los demandados sostienen seguidamente que los productores ineficientes fueron una causa de daño grave a la rama de producción nacional más importante que el aumento de las importaciones. Sostienen que los productores nacionales *** tienen costos mucho más elevados que el promedio de la rama de producción y perdieron dinero durante el período examinado con independencia de las condiciones del mercado.[5376]

La teoría de los demandados falla por dos razones. En primer lugar, si las dificultades de *** se hubieran debido a su ineficiencia en comparación con otros productores nacionales, lo que cabría esperar es que perdieran participación en el mercado frente a otros productores nacionales más eficientes y que, por lo tanto, pudieran ofrecer sus productos a menor precio. Pero no ocurrió así. En conjunto, *** tuvieron una proporción mayor del volumen de las ventas comerciales de los productores estadounidenses en 2000 -con *** por ciento- que en 1996, cuando conjuntamente alcanzaron el *** por ciento de esas ventas.[5377] Por consiguiente, la

[5372] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-70.

[5373] (Nota del original.) Los valores unitarios medios de Nucor fueron ***: datos de los cuestionarios, INV-Y-212.

[5374] (Nota del original.) Véanse los cuestionarios de los productores.

[5375] (Nota del original.) La participación de Nucor en el volumen de las ventas comerciales de los productores nacionales de barras laminadas en caliente fue de *** en 1996, *** en 1997, *** en 1998, *** en 1999 y *** en 2000: datos de los cuestionarios, INV-Y-212.

[5376] (Nota del original.) Véase *Hot-Rolled Bar Respondents Prehearing Brief*, páginas 80 y 81.

[5377] (Nota del original.) Datos de los cuestionarios, INV-Y-212.

"ineficiencia" atribuida a *** no les hacía perder participación en el mercado frente a sus competidores nacionales. En segundo lugar, si *** eran empresas con resultados aberrantes, como sostienen los demandados, cabría esperar que las tendencias de sus resultados fuesen distintas de las obtenidas por los demás productores nacionales. Tampoco ocurrió tal cosa. El deterioro de los resultados de explotación fue general entre los productores de barras laminadas en caliente. Si bien *** fueron los únicos productores nacionales que sufrieron pérdidas de explotación en 1997, hubo otras cuatro empresas que las sufrieron en 1998 y cuatro más que las sufrieron en 2000.[5378] De este modo, a lo sumo *** sistemáticas pérdidas de explotación determinaron que los resultados de explotación generales de la rama de producción nacional fueran sistemáticamente peores que si esas dos empresas no hubieran formado parte de ella. Pero los resultados de estas empresas no pueden explicar el deterioro general de los resultados de explotación de los productores nacionales de barras laminadas en caliente, la presencia cada vez mayor de pérdidas de explotación, ni la pérdida general de participación en el mercado que sufrió la rama de producción frente a las importaciones. Como ni los problemas estructurales ni los resultados desfavorables de *** pueden explicar el daño grave sufrido por la rama de producción nacional, llegamos a la conclusión de que la supuesta ineficiencia de esas dos empresas no puede ser una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.

También hemos examinado el papel de la evolución de la demanda en la explicación del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Observamos que el consumo aparente en los Estados Unidos, en volumen, aumentó 11,7 por ciento entre 1996 y 2000. Ese aumento no tuvo una distribución pareja durante todo el período examinado, y el consumo aparente alcanzó su nivel máximo en 1998. Observamos, sin embargo, que durante este período el consumo aparente sólo disminuyó entre 1998 y 1999, cuando la rama de producción nacional mantenía la rentabilidad de sus resultados de explotación. Entre 1999 y 2000, en cambio, el consumo aparente aumentó, y sin embargo la rama de producción nacional pasó a ser deficitaria. El hecho de que los resultados de la rama de producción nacional alcanzasen niveles de daño en 2000, en un momento en que el consumo aparente aumentaba, nos indica que los cambios de la demanda no pueden ser una causa de daño grave evidente en esa época.[5379]

Por último, hemos examinado la evolución de los costos de los insumos como posible fuente de daño grave a la rama de producción nacional. Tomamos nota de que los costos disminuyeron durante el período y observamos que esa disminución, en sí misma, no puede ser una "causa" diferente de daño. A lo sumo, una disminución del costo de los insumos puede indicar que las bajas de precios pueden tener por causa algún factor distinto de las importaciones.

[5378] (Nota del original.) Datos del cuestionario, INV-Y-212. Además, como ya se ha indicado, tres productores que no respondieron a los cuestionarios cayeron en quiebra y cesaron por completo en sus actividades de producción en los datos provisionales de 2001.

[5379] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-C-3. Observamos que en el período de los datos provisionales de 2001, cuando el consumo aparente tuvo una importante caída, la rama de producción nacional sufrió un nuevo deterioro en sus resultados de explotación. Esos datos indican simplemente que el menor consumo aparente puede conducir a que una rama de producción que ya sufre un daño grave se deteriore aún más.

En lo que respecta a las barras laminadas en caliente, el costo unitario de los productos vendidos disminuyó de 399 dólares en 1996 a 362 dólares en 1999, y aumentó después a 380 dólares en 2000; el costo unitario de las materias primas disminuyó durante todo el período examinado.[5380] Como se indicó anteriormente, la demanda de barras de acero laminado en caliente fue mayor en 1999 que en 1996, y en 2000 fue mayor que en 1999. Cuando la demanda se acentúa, los productores habitualmente no necesitan reducir sus precios en toda la medida en que disminuye el costo de los productos vendidos. Sin embargo, entre 1996 y 1999 el valor de venta unitario medio bajó a mayor ritmo que el costo unitario de los productos vendidos. Entre 1999 y 2000, cuando el costo de los productos vendidos aumentó, el valor unitario medio de las ventas no se modificó. Si la rama de producción nacional hubiera podido aumentar el valor unitario de sus ventas en 2000 en la medida del aumento del costo unitario de los productos vendidos -expectativa que era razonable en un año de intensificación de la demanda- habría mantenido márgenes de explotación positivos de un nivel por lo menos igual al de 1999. Sin embargo, como ya se ha explicado, la rama de producción no pudo mantener ninguno de los aumentos de precios iniciados en 2000 debido al aumento súbito de las importaciones registrado ese año. Como no podemos atribuir el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 2000 a aumentos del costo de los productos vendidos, llegamos a la conclusión de que los cambios del costo de los insumos no pueden ser una causa de daño grave tan importante como el aumento de las importaciones.

En consecuencia, llegamos a la conclusión de que las otras causas no pueden explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, en particular la pérdida de participación en el mercado durante el curso del período examinado y el deterioro de los resultados de explotación que condujo a márgenes negativos en la rama de producción nacional en el año 2000. Por consiguiente, constatamos que el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente, que no lo es menos que ninguna otra causa."[5381]

Factores examinados por la USITC

Competencia entre los productores nacionales

Alegaciones y argumentos de las partes

10.432 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)iii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.433 El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en cuanto afirman que la USITC descartó este factor como posible causa de daño a la rama de producción. En particular, la USITC indicó: "Observamos en primer lugar que la competencia entre los productores nacionales no puede dar ninguna explicación de ciertos indicios de daño grave". Además, dijo lo siguiente: "En

[5380] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-C-27.

[5381] Informe de la USITC, volumen I, páginas 97-97.

consecuencia, llegamos a la conclusión de que las prácticas de Nucor en materia de fijación de precios no pueden dar ninguna explicación del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Además, ni las prácticas seguidas por Nucor ni la competencia intrasectorial en general pueden explicar por qué el conjunto de la rama de producción nacional perdió participación en el mercado frente a las importaciones."[5382]

10.434 Observamos que los argumentos de los reclamantes acerca de este factor parten de la premisa de que la USITC reconoció que la competencia entre los productores nacionales era una causa de daño. Sin embargo, como ya se ha señalado, ese supuesto no es válido. Además, a nuestro juicio los reclamantes no han presentado otra explicación plausible distinta, conforme a la cual la competencia entre los productores nacionales efectivamente fuera una causa de daño grave.

Productores ineficientes

Alegaciones y argumentos de las partes

10.435 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)iii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.436 El Grupo Especial comienza por señalar que la USITC afirmó que "la supuesta ineficiencia de esas dos empresas no puede ser una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones". A partir de esta afirmación, tomada aisladamente, podría llegarse a la conclusión de que la USITC consideró que los productores ineficientes eran una causa de daño, aunque no una causa más importante que el aumento de las importaciones. Sin embargo, la opinión del Grupo Especial, a la luz del resto del análisis de la USITC, parecería que la USITC formuló esta afirmación simplemente de conformidad con prescripciones de la legislación nacional. Por el contrario, el fondo del análisis de la USITC indica que descartó este factor como posible causa de daño a la rama de producción. En particular, la USITC declaró que "[l]os demandados sostienen seguidamente que los productores ineficientes fueron una causa de daño grave a la rama de producción nacional más importante que el aumento de las importaciones … . La teoría de los demandados falla por dos razones". Además, la USITC afirmó lo siguiente: "Pero los resultados de estas empresas no pueden explicar el deterioro general de los resultados de explotación de los productores nacionales de barras laminadas en caliente, la presencia cada vez mayor de pérdidas de explotación, ni la pérdida general de participación en el mercado que sufrió la rama de producción frente a las importaciones. Como ni los problemas estructurales ni los resultados desfavorables de *** pueden explicar el daño grave sufrido por la rama de producción nacional, llegamos a la conclusión de que la supuesta ineficiencia de esas dos empresas no puede ser una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones."

10.437 Observamos que los argumentos de los reclamantes acerca de este factor parten de la premisa de que la USITC reconoció que los productores ineficientes eran una causa de daño. Sin embargo, como ya se ha señalado, ese supuesto no es válido. Además, a nuestro juicio, los reclamantes no han presentado otra explicación plausible conforme a la cual los productores ineficientes efectivamente fueron una causa de daño grave.

[5382] Véase el párrafo 10.431.

Cambios de los costos por insumos

Alegaciones y argumentos de las partes

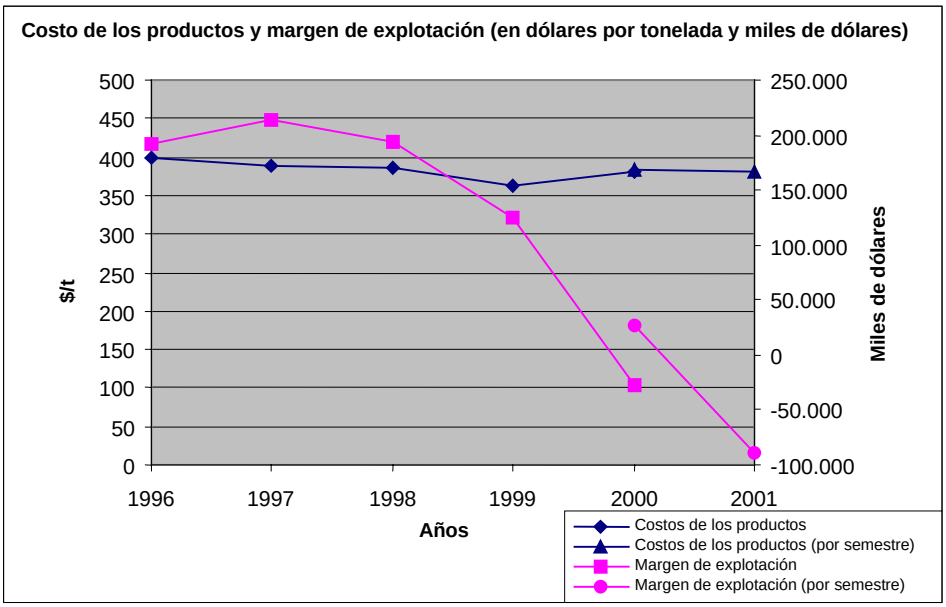
10.438 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)iii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.439 El Grupo Especial observa que, aunque la USITC no declaró expresamente que los aumentos del costo de los productos vendidos tuvieran un papel en la disminución del margen de explotación de las empresas nacionales, afirmó explícitamente que el costo de los productos vendidos aumentó de 1999 a 2000 respecto de las barras laminadas en caliente. En particular, la USITC dijo que: "En lo que respecta a las barras laminadas en caliente, el costo unitario de los productos vendidos disminuyó de 399 dólares en 1996 a 362 dólares en 1999, y aumentó después a 380 dólares en 2000." Además, la USITC dijo lo siguiente: "Si la rama de producción nacional hubiera podido aumentar el valor unitario de sus ventas en 2000 en la medida del aumento del costo unitario de los productos vendidos -expectativa que era razonable en un año de intensificación de la demanda- habría mantenido márgenes de explotación positivos de un nivel por lo menos igual al de 1999. Pero, como ya hemos explicado, la rama de producción no pudo mantener ninguno de los aumentos de precios iniciados en 2000 debido al aumento brusco de las importaciones registrado ese año. Como no podemos atribuir el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 2000 a aumentos del costo de los productos vendidos, llegamos a la conclusión de que los cambios del costo de los insumos no pueden ser una causa de daño grave tan importante como el aumento de las importaciones."

10.440 A juicio del Grupo Especial, la USITC no fundamentó adecuadamente por qué descartó el efecto de los aumentos del costo de los productos vendidos en su análisis referente a la no atribución. En particular, la USITC se limitó a afirmar que la única razón por la que la rama de producción nacional no aumentó los precios para resarcirse del mayor costo de los productos vendidos consistió en el aumento súbito de las importaciones ocurrido en el año 2000. A juicio del Grupo Especial, esto no representa una explicación razonada y adecuada. Sin embargo, el Grupo Especial considera que la USITC probablemente estuvo en lo cierto al llegar a la conclusión de que los cambios de los costos de los insumos no fueron una causa de daño grave. Si el costo de los productos vendidos desempeñara efectivamente un papel de importancia en la situación de la rama de producción nacional, cabría esperar que los márgenes de explotación hubieran aumentado al disminuir el costo de los productos vendidos, en particular entre 1996 y 1999, inclusive. Sin embargo, como se advierte en el gráfico que sigue, que fue generado utilizando datos de la USITC, las tendencias del margen de explotación parecen ser independientes de las tendencias del costo de los productos vendidos. Aunque es exacto que parece haber coincidencia entre los aumentos del costo de los productos vendidos entre 1999 y 2000 y la disminución del margen de explotación en ese lapso, el Grupo Especial considera que la coincidencia registrada en un breve intervalo del período objeto de investigación no contradice la falta de coincidencia que se manifiesta en el resto de ese período.[5383]

[5383] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-27, página LONG-33.



Disminución de la demanda

Alegaciones y argumentos de las partes

10.441 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b) iii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.442 El Grupo Especial señala que la USITC no dio ninguna indicación en su informe de que considerara que la demanda desempeñaba algún papel como causante de daño grave a la rama de producción. Antes bien, la USITC explicó adecuadamente que el consumo aparente de barras laminadas en caliente en los Estados Unidos aumentó un 11,7 por ciento de 1996 a 2000 y que registró aumentos anuales en todas las comparaciones disponibles, salvo entre 1998 y 1999. La USITC observó que el consumo aparente aumentó en los Estados Unidos de 1999 a 2000, el año en que los resultados de la rama de producción nacional alcanzaron niveles de daño. Por consiguiente, llegó a la conclusión de que los cambios de la demanda no podían explicar la situación de la rama de producción en 2000.[5384] A juicio del Grupo Especial, la USITC examinó la naturaleza y los efectos de las disminuciones de la demanda al evaluar si el aumento de las importaciones de productos laminados en caliente estaba causando un daño grave a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de los reclamantes en relación con este factor.

Conclusiones

10.443 A juicio del Grupo Especial, la USITC no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por los aumentos del costo de los productos vendidos, junto con otros factores, no se atribuía al aumento de las importaciones, en infracción de lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dicho lo

[5384] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

anterior, el Grupo Especial señala que los hechos parecen respaldar la conclusión de la USITC con respecto a los aumentos del costo de los productos vendidos.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.444 Llegamos a la conclusión de que, en lo que respecta a las barras de acero laminado en caliente, aunque la USITC no llevó a cabo ningún análisis de la coincidencia, su análisis sobre las condiciones de la competencia dio una explicación concluyente que indica la existencia de una relación de causalidad, con sujeción al cumplimento de la prescripción sobre la no atribución. A ese respecto constatamos que el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución omitió separar, distinguir y evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de los productores ineficientes y de los aumentos del costo de los productos vendidos a fin de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por esos factores, junto con otros. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.445 Por consiguiente, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC según la cual existió una relación de causalidad entre las importaciones de barras de acero laminado en caliente y el daño causado a los productores nacionales pertinentes es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

d) Barras acabadas en frío

10.446 El Grupo Especial señala para empezar que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) Coincidencia y condiciones de la competencia

Constataciones de la USITC

10.447 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío constituye una causa importante, que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío.
>
> a. Condiciones de la competencia
>
> Tomamos en consideración diversos factores que afectan a la competitividad de las barras acabadas en frío nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, cambios de

la capacidad y la producción mundiales, y las condiciones del mercado. Estos factores afectan a los precios y otras consideraciones que los compradores tienen en cuenta al determinar si han de adquirir artículos nacionales o importados.

Los participantes en el mercado coinciden en general en que son pocos o ninguno los sustitutos de los productos largos como las barras acabadas en frío.[5385] Como se analizó en la sección A.2 del capítulo V, *supra*, el principal uso de las barras acabadas en frío consiste en aplicaciones en la industria del automóvil.

El expediente indica una fuerte demanda durante la mayor parte del período examinado, aumentando el consumo aparente de barras acabadas en frío en los Estados Unidos en todos los años completos con excepción de uno. El consumo aparente aumentó de 1,41 millones de toneladas en 1996 a 1,60 millones de toneladas en 1997 y a 1,67 millones de toneladas en 1998. Disminuyó después a 1,61 millones de toneladas en 1999 pero aumentó en 2000 a 1,64 millones de toneladas. El consumo aparente fue menor en el período intermedio de 2001, con 700.202 toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que alcanzó a 905.184 toneladas.[5386]

Con respecto a la oferta de barras acabadas en frío, la capacidad de producción de los Estados Unidos aumentó entre 1996 y 2000 a pesar de disminuciones registradas a partir de 1998. La utilización de la capacidad de la rama de producción nacional osciló durante el período examinado. Aunque los datos informados en los cuestionarios sobre la utilización de la capacidad parecen indicar niveles inferiores a los reales, es evidente que durante todo el período examinado la rama de producción nacional contó con un aumento de la capacidad de producción. La capacidad de producción extranjera informada en los cuestionarios aumentó de 1,6 millones de toneladas en 1996 a 2,0 millones de toneladas en 2000, y fue mayor en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. La utilización de la capacidad de producción extranjera, por períodos de años completos, osciló entre 75,2 por ciento en 1999 y 84,3 por ciento en 2000.[5387]

El expediente indica que el precio es un factor importante en las decisiones de compra respecto de las barras acabadas en frío. Figura en segundo lugar entre los factores más frecuentemente citados por los compradores, después de la calidad, como principal factor de sus decisiones de compra; y es el factor que los compradores citaron con mayor frecuencia en segundo lugar. La mayoría de los compradores evaluó las barras acabadas en frío importadas y las de fabricación

[5385] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, página LONG-78.

[5386] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-71.

[5387] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-45. Nos hemos basado en los cuestionarios para obtener datos sobre la capacidad de producción extranjera y su índice de utilización aunque esos datos no son completos. Reconocemos que los productores nacionales han sostenido que los datos de los cuestionarios no dan una visión completa de la capacidad de producción extranjera y que exageran el grado de su utilización.

nacional como comparables desde el punto de vista de la homogeneidad y la calidad del producto.[5388]

b. Análisis[5389]

Una política de precios agresiva de las importaciones, aplicada en la última parte del período examinado, hizo que la rama de producción nacional perdiera participación en el mercado e ingresos. Esto dio lugar a resultados de explotación desfavorables y al daño grave que se analizaron *supra*.

El valor unitario medio de los productos importados tuvo tendencia a la baja desde 1996 hasta 1998, y la disminución se aceleró en 1999. El valor unitario medio de los productos importados bajó 1,3 por ciento entre 1996 y 1997, y 0,1 por ciento entre 1997 y 1998. Disminuyó 7,7 por ciento entre 1998 y 1999.[5390] Ofrecen otras pruebas de que los precios de importación tuvieron una baja impresionante en 1999 los datos referentes a las barras redondas de una pulgada C12L14, las barras acabadas en frío respecto de las cuales la Comisión obtuvo datos significativos sobre los precios de los productos importados.[5391] Entre el último trimestre de 1998 y el primero del año siguiente, los precios de importación de este producto disminuyeron *** por ciento. Volvieron a bajar *** por ciento más entre el primer trimestre de 1999 y el segundo, en la disminución trimestral más aguda registrada hasta ese momento en el período examinado. Aunque los precios aumentaron durante los dos trimestres siguientes, en el último trimestre de 1999 se mantuvieron 8,2 por ciento por debajo del nivel del último trimestre del año anterior.[5392]

Los precios del producto de fabricación nacional C12L14 tuvieron una baja de 3,9 por ciento entre el último trimestre de 1998 y el primero de 1999 pero en el resto de 1999 oscilaron dentro de un margen estrecho. Debido a ello, los márgenes de venta a menor precio fueron más acentuados en los tres últimos trimestres de 1999 que en períodos anteriores. Entre el primer trimestre de 1996 y el primero de 1999 los productos importados se vendieron a precio inferior con un margen que en ningún

[5388] (Nota del original.) INV-Y-212, párrafo 46.

[5389] (Nota del original.) La *Minimill 201 Coalition* presentó un modelo económico que intentaba medir la relación entre los precios y las utilidades de los productos importados y los nacionales. En particular, había defectos en la forma en que el modelo medía la competencia de las importaciones, y no tenía en cuenta adecuadamente los cambios en la competencia interna.

[5390] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-6.

[5391] (Nota del original.) La Comisión reunió datos sobre los precios de dos productos de barras acabadas en frío. Respecto de uno de ellos, sin embargo, los datos informados sólo correspondían a volúmenes de importación muy reducidos: menos de 500 toneladas de productos importados en cada trimestre, y menos de 100 toneladas en cada uno de los seis últimos trimestres sobre los que se compilaron datos: INV-Y-212, cuadro LONG-91. En cambio, el volumen informado de importaciones del producto CL12L14 redondo de una pulgada no fue inferior a 1.166 toneladas en ninguno de los trimestres de todo el período examinado, ni fue inferior a 2.636 toneladas en ninguno de los trimestres de 1999 y los datos provisionales de 2000: INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92. Por lo tanto, hemos concentrado nuestro análisis de los precios en este último conjunto más completo de datos.

[5392] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92.

trimestre excedió de 1,8 por ciento. Pero ese margen aumentó a 8,1 por ciento en el segundo trimestre de 1999 y se mantuvo por encima de 5,8 por ciento en los trimestres restantes de ese año.[5393]

El mercado no reaccionó de inmediato a las bajas de precio de los productos importados. En realidad, en 1999 no aumentó ni el volumen de las importaciones en términos absolutos ni tampoco su participación en el mercado.[5394] La falta de una reacción inmediata del mercado puede corresponder a abundantes ventas mediante contrato: más del 40 por ciento de los compradores de barras acabadas en frío hacían más del 90 por ciento de sus compras a través de contratos con plazos que habitualmente oscilaban entre seis meses y más de un año.[5395] Sin embargo, la política de precios agresiva de los importadores prosiguió en 2000. En comparación con 1999, el valor unitario medio de todos los productos importados se redujo 5,1 por ciento.[5396] Los precios del producto importado C12L14 bajaron en tres de los cuatro trimestres del año 2000, y en el último de ellos se situaron 14,0 por ciento por debajo del precio del último trimestre del año anterior.[5397]

Los precios del mercado interno también bajaron en 2000. Los valores unitarios medios de los envíos estadounidenses de todos los productos de barras acabadas en frío fueron inferiores en 2000 a los de 1999.[5398] Los precios del producto C12L14 de fabricación nacional fueron inferiores en 4,2 por ciento en el último trimestre de 2000 a los del último trimestre de 1999. Sin embargo, la venta de productos importados a menor precio continuó con los márgenes trimestrales que oscilaron en el año 2000 entre 3,9 y 15,5 por ciento.[5399]

En 2000, la persistente venta de productos importados a menor precio provocó importantes aumentos, tanto de su volumen como de su participación en el mercado. Como se indicó antes, las cantidades importadas fueron superiores en 33,6 por ciento en 2000 a las de 1999.[5400] La participación de las importaciones en el consumo aparente de los Estados Unidos, medida sobre la base de la cantidad, aumentó de 14,7 por ciento en 1999 a 19,2 por ciento en 2000.[5401]

[5393] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92

[5394] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-6, LONG-71. Hubo un aumento sustancial de la importación de barras de acero acabadas en frío en el año 1998, poco después de la crisis financiera que provocó un agudo descenso del consumo de acero en varios países de Asia.

[5395] (Nota del original.) Respuestas al cuestionario para los compradores.

[5396] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-6.

[5397] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92.

[5398] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-17.

[5399] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92.

[5400] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-6.

[5401] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-71.

> Como las importaciones lograron acrecentar en el año 2000 su participación en el mercado de los Estados Unidos, la producción y los envíos de la rama de producción nacional disminuyeron respecto de los niveles de 1999 a pesar del aumento del consumo aparente en el país.[5402] La disminución de la producción, junto con la baja de precios, provocó una disminución de los ingresos y resultados de explotación desfavorables, con un margen de explotación que en el año 2000 fue sólo de 2,8 por ciento."[5403, 5404]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.448 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.2 d), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.449 El Grupo Especial ha examinado la sección del Informe de la USITC sobre las barras acabadas en frío y observa que la USITC, al determinar si existió una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, no llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia. Como ya se ha indicado, el Grupo Especial considera que cuando una autoridad competente no ha examinado la coincidencia de las tendencias, debe facilitar, al probar la relación de causalidad, una explicación razonada y adecuada de por qué no se efectuó el análisis, así como una explicación concluyente que establezca la existencia de una relación de causalidad. Tomamos nota de que la USITC analizó las condiciones de la competencia. Por lo tanto, pasaremos ahora a examinar el análisis efectuado por la USITC respecto de esta medida con vistas a determinar si facilitó o no esa explicación concluyente.

10.450 Observamos como cuestión preliminar que la USITC consideró que "[u]na política de precios agresiva de las importaciones, aplicada en la última parte del período examinado, hizo que la rama de producción nacional perdiera participación en el mercado e ingresos. Esto dio lugar a resultados de explotación desfavorables y al daño grave que se analizaron *supra*." La USITC llegó, por último, a la siguiente conclusión: "[l]a disminución de la producción, junto con la baja de precios, provocó una disminución de los ingresos y resultados de explotación desfavorables, con un margen de explotación que en el año 2000 fue sólo de 2,8 por ciento."

10.451 El análisis de la USITC pone de manifiesto que su conclusión, según la cual "el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío", tenía por premisa esencial que una política de precios "agresiva" de las importaciones hizo perder participación en el mercado e ingresos a la rama de producción nacional. Para evaluar si la USITC ha facilitado o no una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran tal constatación, el Grupo Especial examinará en primer lugar si cabe calificar como "agresiva" la política de precios de importación.

10.452 Como punto de partida, el Grupo Especial observa que la USITC señaló las ventas a menor precio efectuadas durante el período, presumiblemente para justificar su aseveración de que la política de precios de importación había sido agresiva. Concretamente, la USITC dijo lo siguiente: "[l]a

---

[5402] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-17, LONG-71.

[5403] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-28.

[5404] Informe de la USITC, volumen I, páginas 104-106.

venta de productos importados a menor precio continuó, y los márgenes trimestrales oscilaron en el año 2000 entre 3,9 y 15,5 por ciento.[5405] En 2000, la persistente venta de productos importados a menor precio provocó importantes aumentos, tanto de su volumen como de su participación en el mercado. Como se indicó antes, las cantidades importadas fueron superiores en 33,6 por ciento en 2000 a las de 1999."[5406] El Grupo Especial señala en primer lugar que la USITC, sin dar ninguna explicación de por qué lo hizo, se basó en datos *trimestrales* referentes a cada uno de los productos de barras acabadas en frío[5407] cuando se contaba con datos sobre promedios *anuales* y la USITC había utilizado esos datos anuales en relación con otros productos, cuando se contó con ellos.[5408] A diferencia de los datos trimestrales, los datos anuales indicaban que los productos importados no se vendieron a precio inferior al de los nacionales en ningún momento del período objeto de investigación. A nuestro juicio, la falta de explicación con respecto a los datos en que se basó la USITC pone en tela de juicio que efectivamente hayan existido "ventas a precio inferior" y, por lo tanto, que la política de precios de las importaciones, de hecho, haya sido en absoluto "agresiva".

10.453 Por otra parte, observamos que el valor unitario medio de los productos importados no fue inferior en ningún momento del período objeto de investigación al de los productos nacionales. En otras palabras: los precios de importación superaron a los precios internos durante todo el período objeto de investigación. Esto se manifiesta claramente en el gráfico que sigue, que representa datos de la USITC. A juicio del Grupo Especial, la circunstancia de que los precios de importación sobrepasaran los precios internos durante todo el período objeto de investigación tiende a contradecir la conclusión de que la fijación de los precios de importación fue "agresiva". Esto, sin embargo, no equivale a decir que la política de precios no pueda calificarse como "agresiva" porque los productos importados no se vendieran a menor precio. Por el contrario, admitimos que la venta a precio inferior de los productos importados, en determinadas circunstancias, puede impulsar a la baja los precios del mercado interno. Pero en este caso la USITC se basó en la venta a menor precio de los productos importados como fundamento para aseverar que la política de precios de importación fue "agresiva". Como se ha señalado, en realidad, los valores unitarios medios siempre fueron superiores a los precios internos.[5409]

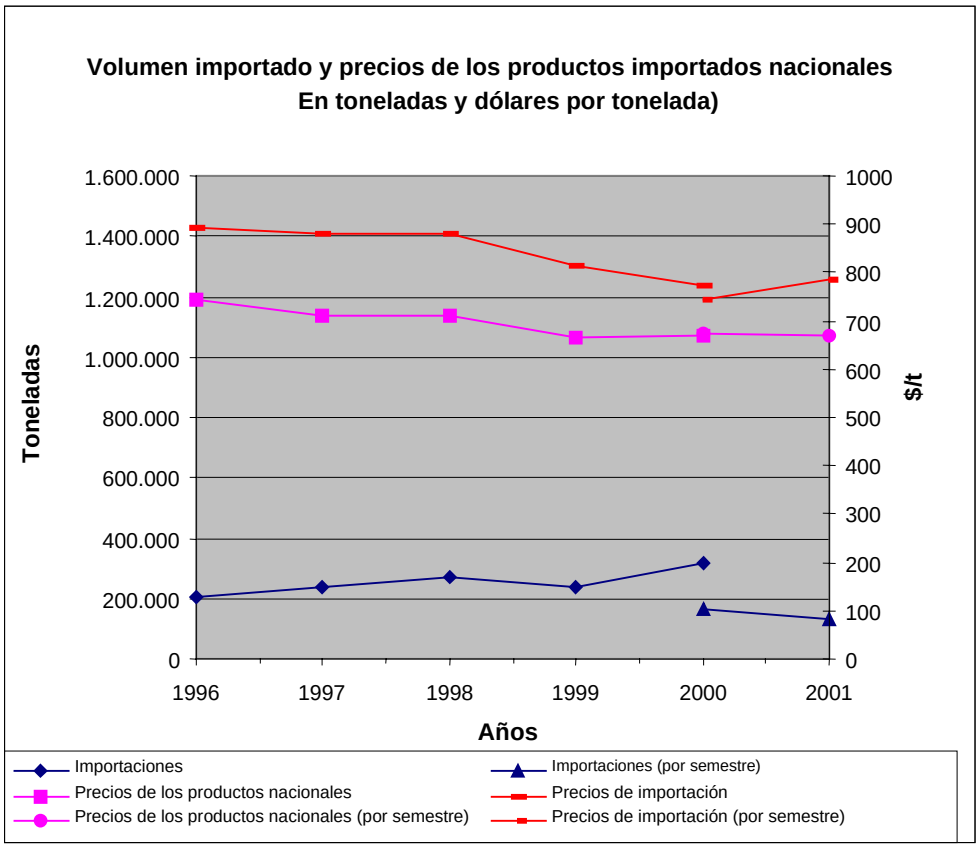
[5405] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT92.

[5406] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-6.

[5407] Cuadro LONG-91 y cuadro LONG-ALT92.

[5408] Cuadro LONG-C-4.

[5409] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-6, página LONG-10; cuadro LONG-17, página LONG-22.



10.454 Dejando a un lado las dificultades que plantean los datos en que se basó la USITC, el Grupo Especial señala las conclusiones que la USITC extrajo en su análisis de las condiciones de competencia:

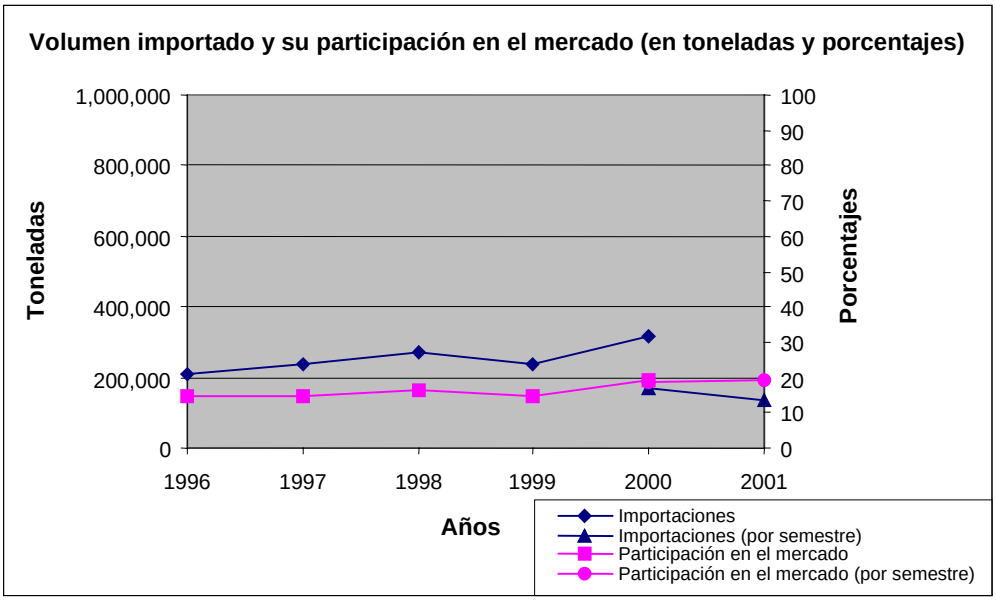
> "Como las importaciones lograron acrecentar en el año 2000 su participación en el mercado de los Estados Unidos, la producción y los envíos de la rama de producción nacional disminuyeron respecto de los niveles de 1999 a pesar del aumento del consumo aparente en el país.[5410] La disminución de la producción, junto con la baja de precios, provocó una disminución de los ingresos y resultados de explotación desfavorables, con un margen de explotación que en el año 2000 fue sólo de 2,8 por ciento."[5411, 5412]

[5410] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-17, LONG-71.

[5411] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-28.

[5412] Véase el párrafo 10.447.

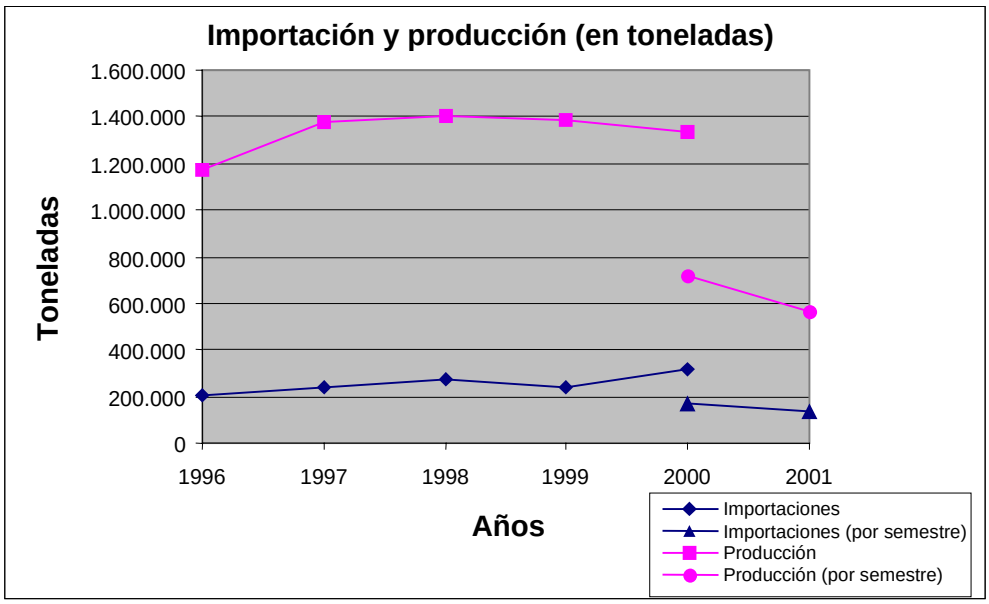
10.455 Los hechos no parecen sustentar la conclusión de que "las importaciones lograron acrecentar su participación en el mercado de los Estados Unidos en 2000", como resulta con evidencia del gráfico que sigue, generado utilizando datos de la USITC.[5413]

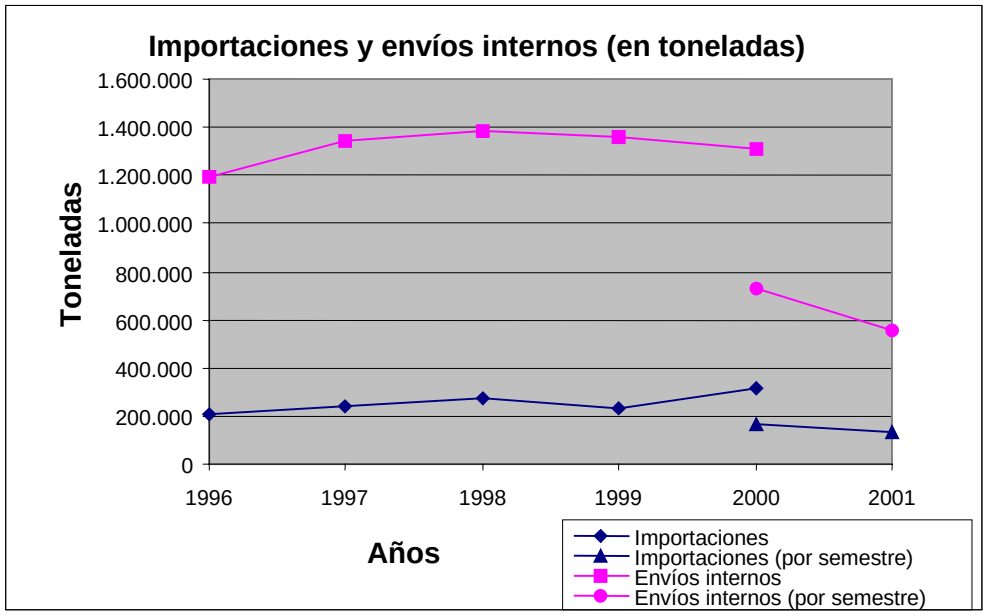


10.456 Los hechos también parecen sustentar la conclusión de que la producción y los envíos disminuyeron respecto de sus niveles de 1999, como lo pone de manifiesto el gráfico que sigue, generado también utilizando datos de la USITC.[5414]

[5413] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-6, página LONG-10; cuadro LONG-71, página LONG-68; cuadro LONG-C-4.

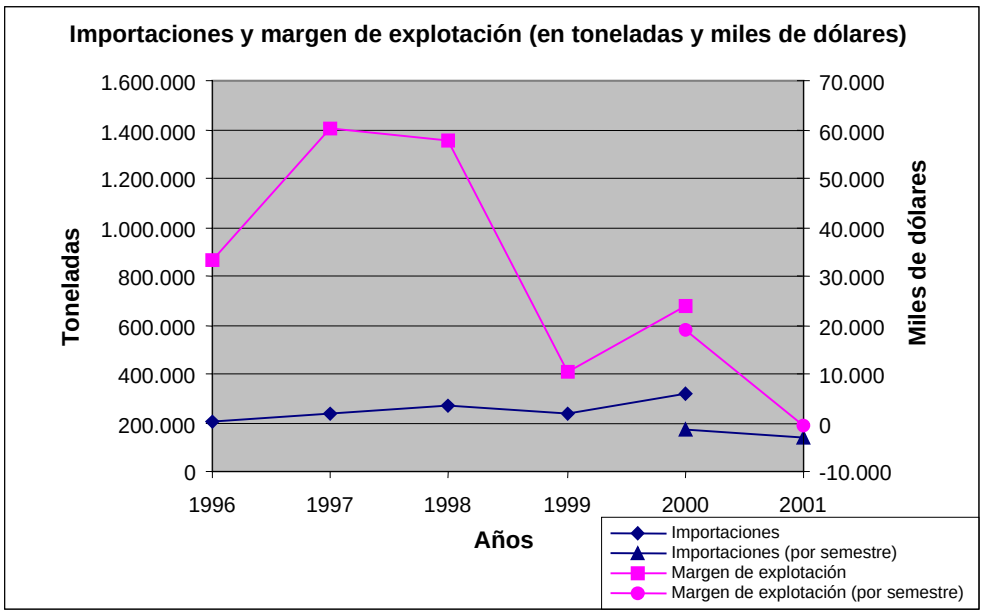
[5414] Los datos representados en los dos gráficos que figuran *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-6, página LONG-10; cuadro LONG-17, página LONG-22; cuadro LONG-C-4.





10.457 A pesar de lo anterior, vemos escaso apoyo para la conclusión de que "la disminución de la producción, junto con la baja de precios, provocó una disminución de los ingresos y resultados de explotación desfavorables, con un margen de explotación que en el año 2000 fue sólo de 2,8 por ciento". En realidad, observamos que las importantes disminuciones de los ingresos y del margen de explotación se iniciaron bastante antes de 2000, el año en que, según la USITC, "la persistente venta de productos importados a menor precio provocó importantes aumentos, tanto de su volumen como de su participación en el mercado". Así lo pone de manifiesto el gráfico que sigue, basado en datos de

la USITC, que ilustra las tendencias del margen de explotación junto con las tendencias de la importación.[5415]



10.458 Teniendo presente lo anterior, el Grupo Especial constata que la USITC no ha facilitado una explicación concluyente de que existiera una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío y el daño sufrido por la respectiva rama de producción nacional. En particular, al margen de los problemas que hemos señalado en relación con los datos en que se basó la USITC al efectuar su análisis sobre las condiciones de la competencia, consideramos que la USITC no ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran su conclusión según la cual "la disminución de la producción, junto con la baja de precios, provocó una disminución de los ingresos y resultados de explotación desfavorables, con un margen de explotación que en el año 2000 fue sólo de 2,8 por ciento".

ii) *No atribución*

Constataciones de la USITC

10.459 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "La experiencia de la rama de producción nacional en 2000 permite refutar uno de los principales argumentos de los demandados: el de que la disminución de la demanda fue una causa de daño sustancial más importante para la rama de producción nacional que el aumento de las importaciones. La rama de producción nacional reconoce que los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente la situación de la demanda.[5416] En efecto, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de

[5415] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-6, página LONG-10; cuadro LONG-28, página LONG-34; cuadro LONG-C-4.

[5416] (Nota del original.) Véase *CFTC Prehearing Brief*, página 7.

producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda durante ese año.

Sin embargo, en el año 2000 la demanda se acentuó superando el nivel de 1999. A pesar de ello, como ya se ha analizado, los precios de los productos de fabricación estadounidense no se recuperaron junto con la demanda, sino que siguieron bajando frente al aumento súbito de las importaciones. La diferencia unitaria entre los valores medios y el costo de los productos vendidos, aunque levemente mayor en 2000 que en 1999, estuvo muy por debajo de los niveles de cualquiera de los años anteriores del período examinado. Del mismo modo, el margen de explotación de la rama de producción, aunque levemente superior a su nivel de 1999, sólo fue de 2,8 por ciento, menos de la mitad de los niveles de 1997 y 1998. El número de productores que sufrían pérdidas de explotación aumentó. Cuando la demanda volvió a disminuir en el período intermedio de 2001, las importaciones conservaron su importante presencia en el mercado y los resultados de la rama de producción nacional siguieron deteriorándose. Los resultados desfavorables de la rama de producción nacional a pesar de la intensificación de la demanda en el año 2000 indican que el daño grave experimentado por la rama de producción nacional se explica por las importaciones y no por los cambios de la demanda.

También hemos examinado los argumentos de los demandados en el sentido de que los resultados desfavorables de la rama de producción nacional se debieron más a la presencia de un productor supuestamente ineficiente, que tenía problemas estructurales, RTI, que al aumento de las importaciones.[5417] Pero las dificultades estructurales de RTI ***.[5418] ***. Por consiguiente, rechazamos la afirmación de que los resultados de RTI fueron en algún sentido anómalos o tuvieron el efecto de alterar los datos generales relativos a la rama de producción nacional.

En consecuencia, llegamos a la conclusión de que las otras causas diferentes planteadas por los demandados no pueden explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, en particular la disminución de su participación en el mercado durante el período examinado y los resultados de explotación desfavorables de 2000. Por consiguiente, constatamos que el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío, que no lo es menos que ninguna otra causa."[5419]

Factores examinados por la USITC

Disminuciones de la demanda

Alegaciones y argumentos de las partes

10.460 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)iv) del capítulo VII, *supra*.

[5417] (Nota del original.) Véase *Cold-Finished Bar Respondents Prehearing Brief*, páginas 18 a 23.

[5418] (Nota del original.) Respuesta de *** al cuestionario para los productores.

[5419] Informe de la USITC, volumen I, página 107.

Análisis por el Grupo Especial

10.461 A juicio del Grupo Especial, la USITC reconoció claramente que la disminución de la demanda contribuyó al daño que sufría la rama de producción nacional. En particular, la USITC declaró lo siguiente: "La rama de producción nacional reconoce que los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente la situación de la demanda.[5420] En efecto, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda durante ese año." Como lo pone en evidencia esta última afirmación, la USITC hizo una clara vinculación entre las disminuciones de la demanda y los resultados de explotación, considerando estos últimos un factor importante de daño al que se refiere el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.462 Observamos que la USITC examinó los cambios de la demanda que se produjeron durante el período objeto de investigación. En particular observó las disminuciones y los aumentos de la demanda durante ese período. Además, en la sección en que analizó las condiciones de la competencia, la USITC indicó lo siguiente:

> "El expediente indica una fuerte demanda durante la mayor parte del período examinado, aumentando el consumo aparente de barras acabadas en frío en los Estados Unidos en todos los años completos con excepción de uno. El consumo aparente aumentó de 1,41 millones de toneladas en 1996 a 1,60 millones de toneladas en 1997 y a 1,67 millones de toneladas en 1998. Disminuyó después a 1,61 millones de toneladas en 1999 pero aumentó en 2000 a 1,64 millones de toneladas. El consumo aparente fue menor en el período intermedio de 2001, con 700.202 toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que alcanzó a 905.184 toneladas.[5421,5422]

10.463 Después de reconocer que las disminuciones de la demanda contribuyeron a la situación de la rama de producción nacional, la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución sobre la base de la siguiente afirmación: "Los resultados desfavorables de la rama de producción nacional a pesar de la intensificación de la demanda en el año 2000 indican que el daño grave experimentado por la rama de producción nacional se explica por las importaciones y no por los cambios de la demanda." A juicio del Grupo Especial, el mero hecho de que la demanda haya aumentado durante una parte del período objeto de investigación en la cual persistió el daño no contradice la conclusión, a la que había llegado la propia USITC, de que la disminución de la demanda contribuyó al daño que sufría la rama de producción nacional.

10.464 No encontramos en el informe ningún elemento que indique si el daño causado por este factor no se atribuyó al aumento de las importaciones, ni de qué modo se hizo tal cosa. A nuestro juicio, la necesidad de separar y distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda tenía una importancia particular en este caso teniendo en cuenta el reconocimiento por la propia USITC de que "el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en

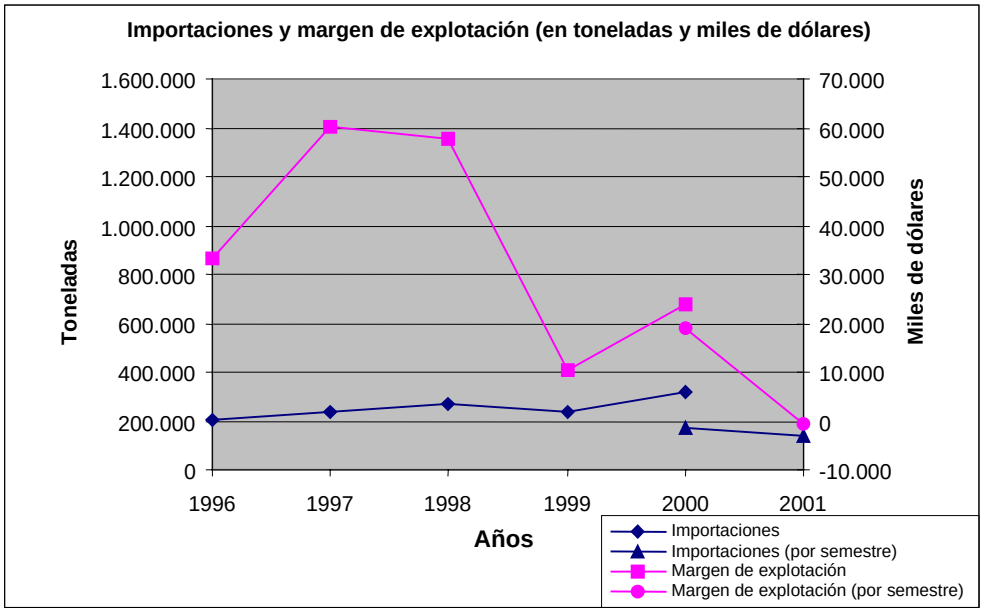
[5420] (Nota del original.) Véase *CFTC Prehearing Brief*, página 7.

[5421] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-71.

[5422] Véase el párrafo 10.446.

que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda durante ese año".

10.465 La importancia de este deterioro de los resultados de explotación en 1998, que era "imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda", debe apreciarse en su contexto. Se presenta a continuación un gráfico que ha sido generado utilizando datos de la USITC. Ilustra una caída precipitada de los márgenes de explotación de la rama de producción en 1999. Antes de ese año esos márgenes fueron considerablemente mayores. A partir de 1999, el margen de explotación comenzó a aumentar nuevamente.[5423]



10.466 El año 1999 fue indudablemente un año importante desde el punto de vista de los resultados de explotación de la rama de producción. Teniendo en cuenta que "el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda durante ese año", consideramos que esto ilustra la posibilidad de que la disminución de la demanda haya tenido un papel importante en el daño causado a la rama de producción nacional.

Conclusiones

10.467 El Grupo Especial considera que, con respecto a las barras acabadas en frío, la USITC no cumplió su obligación en materia de no atribución, que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, consideramos que la USITC no separó, distinguió y evaluó debidamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de factores distintos del aumento de las importaciones que causaban daño a la respectiva rama de producción nacional. Nos parece que esto resulta claramente del hecho de que la USITC descartó un factor (la disminución de la demanda interna) de los dos que examinó en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido la importancia de ese factor como causa de daño a la rama de producción.

[5423] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-6, página LONG-10; cuadro LONG-28, página LONG-34; cuadro LONG-C-4.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.468 El Grupo Especial constata que la USITC no explicó por qué no llevó a cabo un análisis de la coincidencia, ni dio una explicación concluyente que indicara la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío y el daño grave a los respectivos productores nacionales. Además, el Grupo Especial constató que el análisis realizado por la USITC a los efectos de la no atribución respecto de las barras acabadas en frío estuvo viciado porque la USITC no separó, distinguió y evaluó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de las disminuciones de la demanda de modo que el daño causado por estos factores, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones. Constatamos que este vicio era importante teniendo en cuenta que la propia USITC había reconocido que "el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la demanda durante ese año". Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.469 Por lo tanto, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC de que existió una relación de causalidad entre las importaciones de barras acabadas en frío y el daño causado a los productores nacionales pertinentes es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

e) Barras de refuerzo

10.470 El Grupo Especial señala para comenzar que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) Coincidencia y condiciones de la competencia

Constataciones de la USITC

10.471 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras de refuerzo es una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional y no lo es menos que ninguna otra causa. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de barras de refuerzo es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras de refuerzo.
>
> a. Condiciones de la competencia
>
> Hemos tenido en cuenta diversos factores que afectan a la competitividad de las barras de refuerzo nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluyendo factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, los cambios de la capacidad y la producción mundiales y las condiciones del mercado. Estos factores

afectan a los precios y a otras consideraciones que tienen en cuenta los compradores al determinar si han de adquirir artículos de fabricación nacional o importados.

Los participantes en el mercado coinciden en general en que los productos largos, como las barras de refuerzo, tienen pocos o ningún sustituto.[5424] Las barras de refuerzo se utilizan exclusivamente en estructuras de hormigón armado.[5425]

El consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó durante todo el período examinado. El consumo aparente aumentó todos los años desde 1996, cuando fue de 5,5 millones de toneladas, hasta 2000, cuando fue de 8,1 millones de toneladas, con un incremento neto de 48,1 por ciento. También fue mayor en el período intermedio de 2001, con 4,2 millones de toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que fue de 4,1 millones de toneladas.[5426]

Con respecto a la oferta de barras de refuerzo, la capacidad de producción de los Estados Unidos aumentó durante todo el período examinado. La utilización de la capacidad tuvo oscilaciones; por períodos de años completos estuvo comprendida entre 64,9 por ciento en 1996 y 68,5 por ciento en 2000. La capacidad de producción extranjera informada en los cuestionarios aumentó de 24,0 millones de toneladas en 1996 a 29,6 millones de toneladas en 2000, y fue mayor en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. La utilización de la capacidad en el extranjero, por períodos de años completos, estuvo comprendida entre 81,7 por ciento en 1996 y 86,5 por ciento en 2000.[5427]

El precio es un factor muy importante en las decisiones de compra de las barras de refuerzo. La mayoría de los compradores mencionó el precio como el principal de todos los factores en las decisiones de compra de barras de refuerzo, triplicando con creces las referencias a cualquier otro factor considerado individualmente.[5428] Un comprador declaró en audiencia de la Comisión que las barras de refuerzo son un producto que se vende sobre la base de su precio, afirmación que ningún demandado controvirtió.[5429]

Por último, las importaciones de barras de refuerzo procedentes de varios países han sido sometidas a derechos antidumping durante ciertas partes de período examinado. En particular, el Departamento de Comercio impuso derechos

---

[5424] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, página LONG-78.

[5425] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, página LONG-2.

[5426] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.

[5427] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-48. Nos hemos basado en los cuestionarios respecto de la capacidad de producción extranjera y la utilización de esa capacidad, aunque esos datos no son completos. Reconocemos que los productores nacionales han sostenido que los datos de los cuestionarios no daban una visión completa de la capacidad de producción extranjera y exageraban la utilización de esa capacidad.

[5428] ((Nota del original.) INV-Y-212, página 47.

[5429] (Nota del original.) Trascripción de la audiencia, página 1316 (Koch).

antidumping provisionales a las barras de refuerzo procedentes de Turquía el 10 de octubre de 1996, y el 17 de abril de 1997 dictó una orden antidumping sobre esas importaciones.[5430] El Departamento de Comercio impuso derechos antidumping provisionales sobre las barras de refuerzo procedentes de Belarús, Corea, China, Indonesia, Letonia, Moldova, Polonia y Ucrania el 30 de enero de 2001, y el 7 de septiembre del mismo año dictó una orden de imposición de derechos antidumping sobre las importaciones de esos ocho países.[5431]

b) Análisis[5432]

El aumento de las importaciones impuso una presión en los precios a los productores nacionales. Esa presión en los precios les impidió aprovechar plenamente los beneficios derivados de la disminución de costos durante ciertas partes del período examinado y recuperar totalmente los aumentos de costos en otras partes del período. También impidió que los productores nacionales aprovecharan cabalmente el gran aumento del consumo interno durante el período examinado. Debido a ello, los márgenes de explotación disminuyeron, y en 2000 los ingresos de explotación de la rama de producción fueron negativos.

Las importaciones de barras de refuerzo tuvieron un considerable aumento en 1998, poco después de la crisis financiera que provocó una aguda disminución del consumo de acero en varios países de Asia. Como se observó respecto de otros productos largos, los productores nacionales no modificaron de inmediato su estrategia en materia de precios en respuesta al aumento súbito inicial de las importaciones. El valor unitario medio de los envíos de la rama de producción nacional estadounidense disminuyó sólo un dólar por tonelada entre 1997 y 1998.[5433] Respecto del producto de barras de refuerzo acerca del cual la Comisión reunió datos sobre los precios, los precios de los productos de fabricación nacional fueron más altos durante los tres primeros trimestres de 1998 que en los trimestres respectivos de 1997. Pero los precios comenzaron a bajar para el producto de fabricación nacional en el último trimestre de 1998. Durante todo ese año, sin embargo, los productos importados se vendieron a menor precio que los de fabricación nacional con márgenes superiores

[5430] (Nota del original.) *61 Federal Register 53203* (10 de octubre de 1996); y *62 Federal Register 18748* (17 de abril de 1997).

[5431] (Nota del original.) *66 Federal Register 8324, 8329, 8333, 8339, 8343* (30 de enero de 2001); y *66 Federal Register 46777* (7 de septiembre de 2001).

[5432] (Nota del original.) La *Minimill 201 Coalition* presentó un modelo económico que intentaba medir la relación entre los precios y los beneficios en los productos importados y los nacionales. Hemos tomado en consideración este modelo al formular nuestra determinación, pero tomamos nota de sus limitaciones. En particular, había deficiencias en la forma en que el modelo medía la competencia de la importación, y no trataba adecuadamente los cambios de la competencia en el mercado interno.

[5433] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-18.

al 20 por ciento.[5434] En 1998 las importaciones sustrajeron a la rama de producción nacional casi seis puntos porcentuales de participación en el mercado.[5435]

Durante 1999 las importaciones volvieron a aumentar en grado considerable. Su volumen fue 49,1 por ciento mayor en 1999 que en 1998.[5436] Este aumento súbito fue acompañado por bajas de los precios, tanto en los productos importados como en los de fabricación nacional. Los valores unitarios medios de los productos importados tuvieron una baja de 23,6 por ciento entre 1998 y 1999, y en los envíos de los Estados Unidos de barras de refuerzo de fabricación nacional el precio bajó 8,9 por ciento.[5437] Respecto del producto de barras de refuerzo sobre el cual la Comisión reunió datos sobre los precios, los precios de importación bajaron 8,8 por ciento entre el último trimestre de 1998 y el primero de 1999, y en este último el precio se situó 11,5 por ciento por debajo del primer trimestre de 1998. Del mismo modo, para el producto de fabricación nacional los precios bajaron 5,0 por ciento entre el último trimestre de 1998 y el primero de 1999, y el precio de este último trimestre se situó 10,6 por ciento por debajo del primer trimestre de 1998. En el segundo trimestre de 1999 hubo nuevas disminuciones de precios antes de que se estabilizaran en los dos últimos trimestres del año; el precio del segundo trimestre de 1999 fue inferior en 12,7 por ciento al del segundo trimestre de 1998 en el caso del producto de fabricación nacional, y 15,6 por ciento en el caso del producto importado.[5438]

No podemos descubrir ningún motivo distinto de las importaciones que explique la magnitud de las bajas registradas durante 1999 en los precios y los valores unitarios medios. La disminución no se produjo en función de cambios de la demanda, porque el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó 14,1 por ciento entre 1998 y 1999.[5439] En realidad, teniendo en cuenta estas condiciones de la demanda, normalmente cabría esperar precios que se hubieran mantenido estables o hubieran aumentado, y no que disminuyeran en semejante grado. Tampoco los cambios del costo de los insumos pueden explicar la magnitud de la baja de los precios. Aunque entre 1998 y 1999 hubo una disminución del costo unitario de los productos vendidos, esa disminución fue inferior a la que se registró en los valores de venta unitarios medios.[5440] De todos modos, en un período de fuerte acentuación de la demanda, los productores habitualmente no necesitan reducir sus precios en toda la medida en que disminuye el costo de los productos vendidos.[5441] De este modo, la

[5434] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT93.

[5435] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.

[5436] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-7.

[5437] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-7, LONG-18.

[5438] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT93

[5439] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.

[5440] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5441] (Nota del original.) Además, la competencia entre los productores nacionales no puede ser causa de bajas de precios de la magnitud que se observa. Aunque efectivamente existen diferencias de costos entre los productores nacionales, incluso el productor nacional que tenía una estructura de costos más baja tuvo un costo

presión impuesta en los precios por el súbito aumento del volumen de las importaciones impidió que los productores nacionales de barras de refuerzo aprovecharan plenamente las ventajas de la disminución de los costos de los insumos en un mercado en crecimiento.

Las barras de refuerzo importadas se vendieron durante 1999 a menor precio que las de fabricación nacional con márgenes trimestrales situados entre *** y *** por ciento.[5442] Durante ese año los productos importados adquirieron otros cinco puntos porcentuales de participación en el mercado.[5443] Sin embargo, debido al fuerte crecimiento de la demanda, la rama de producción nacional siguió obteniendo rentabilidad, aunque los márgenes de explotación fueron inferiores a los niveles de 1998.[5444]

En el año 2000 no se produjo un nuevo aumento súbito de las importaciones, cuya cantidad y participación en el mercado disminuyeron un tanto respecto de los niveles del año anterior. Sin embargo, las importaciones mantuvieron una importante presencia en el mercado durante 2000. Su cantidad y su penetración en el mercado durante ese año se mantuvieron considerablemente por encima de los niveles de 1998, para no hablar de los años anteriores; el volumen de las importaciones de 2000 fue considerablemente superior al doble del nivel de 1996, y la penetración en el mercado alcanzó a casi el doble del nivel de 1996.[5445]

También en el año 2000 las importaciones mantuvieron su presión en los precios. El valor unitario medio de los productos importados en 2000 sólo tuvo un aumento mínimo respecto de sus bajos niveles de 1999, mientras que los valores unitarios medios del producto de fabricación nacional volvieron a bajar entre 1999 y 2000.[5446] Respecto del producto de barras de refuerzo sobre el cual la Comisión reunió datos, los precios oscilaron dentro de un margen bastante estrecho tanto para el producto de fabricación nacional como para el importado, manteniéndose el primero en general levemente por debajo de sus niveles de 1999. Los productos importados siguieron vendiéndose a menor precio que los de fabricación nacional con márgenes de más de 20 por ciento.[5447]

---

unitario de los productos vendidos considerablemente superior al valor de venta unitario medio de los productos importados: véanse las respuestas a los cuestionarios para los productores. Teniendo en cuenta la importancia de los precios en las decisiones de compra de las barras de refuerzo, su carácter de producto básico y la magnitud que adquirieron las ventas a precio inferior de los productos importados, resulta claro que éstos actuaron como líderes en la fijación de precios, y no ninguno de los productores nacionales.

[5442] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT93

[5443] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.

[5444] (Nota del original.) véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5445] (Nota del original.) véanse los Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-7, LONG-72.

[5446] (Nota del original.) véanse los Informes Confidencial y Público, cuadros LONG-7, LONG-72.

[5447] (Nota del original.) INV-Y-212, cuadro LONG-ALT93.

> Tal como ocurrió en 1999, los factores del mercado distintos de las importaciones no pueden explicar por qué los precios de las barras de refuerzo se mantuvieron en niveles bajos en 2000. La demanda de barras de refuerzo siguió intensificándose ese año, aunque ese aumento fue inferior al de los años precedentes.[5448] Además, el costo unitario de los productos vendidos aumentó en 2000 respecto de los niveles de 1999.[5449] La combinación de la intensificación de la demanda y el aumento de los costos debió haber impulsado los precios de las barras de refuerzo de fabricación nacional al alza en 2000. En lugar de ello, los precios bajaron en general: resultado que, según nuestra conclusión, es imputable a la intensa competencia de precios impuesta por las barras de refuerzo importadas.[5450] Esta baja de los precios provocó resultados financieros desfavorables, cuya manifestación más notable está en los márgenes de explotación negativos ya mencionados.
>
> Los datos correspondientes al período intermedio de 2001 indican la persistencia de las tendencias observadas durante 2000. Las importaciones siguieron manteniendo su presencia en el mercado. Aunque su valor unitario medio fue superior al correspondiente al período intermedio de 2000, se situaba todavía muy por debajo de los niveles de 1996 a 1998. Los valores unitarios medios de los envíos estadounidenses de barras de refuerzo de fabricación nacional también se mantuvieron bajos a pesar de la intensificación de la demanda. Persistieron las ventas de productos importados a precio inferior. Los resultados de explotación fueron desfavorables e inferiores al nivel del período intermedio de 2000."[5451]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.472 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.2 e) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.473 El Grupo Especial ha examinado la sección del Informe de la USITC sobre las barras de refuerzo y observa que la USITC, al determinar la relación de causalidad, no llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia. Como ya se ha indicado, el Grupo Especial considera que cuando una autoridad competente no ha examinado la coincidencia de las tendencias, debe facilitar, al probar la relación de causalidad, una explicación razonada y adecuada de por qué no se efectuó el análisis, así como una explicación concluyente que establezca la existencia de una relación de causalidad. Tomamos nota de que la USITC analizó las condiciones de la competencia. En consecuencia, pasaremos ahora a examinar el análisis efectuado por la USITC sobre las condiciones de la competencia respecto de esta medida, con vistas a determinar si facilitó o no esa explicación concluyente.

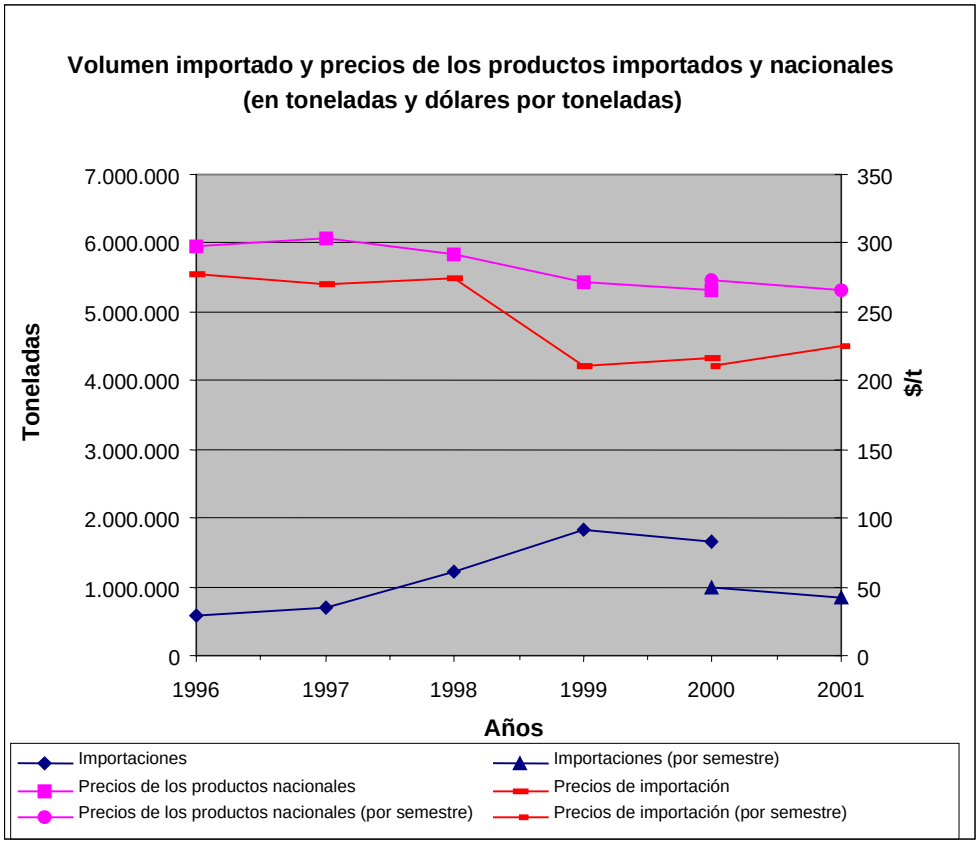
[5448] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.

[5449] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5450] (Nota del original.) Además, aunque el elemento más importante del costo de los productos vendidos (el costo de las materias primas) disminuyó entre 1999 y 2000 en términos unitarios, esa baja todavía fue menor que la disminución unitaria de los valores medios en las ventas comerciales: Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5451] Informe de la USITC, volumen I, páginas 111 a 114.

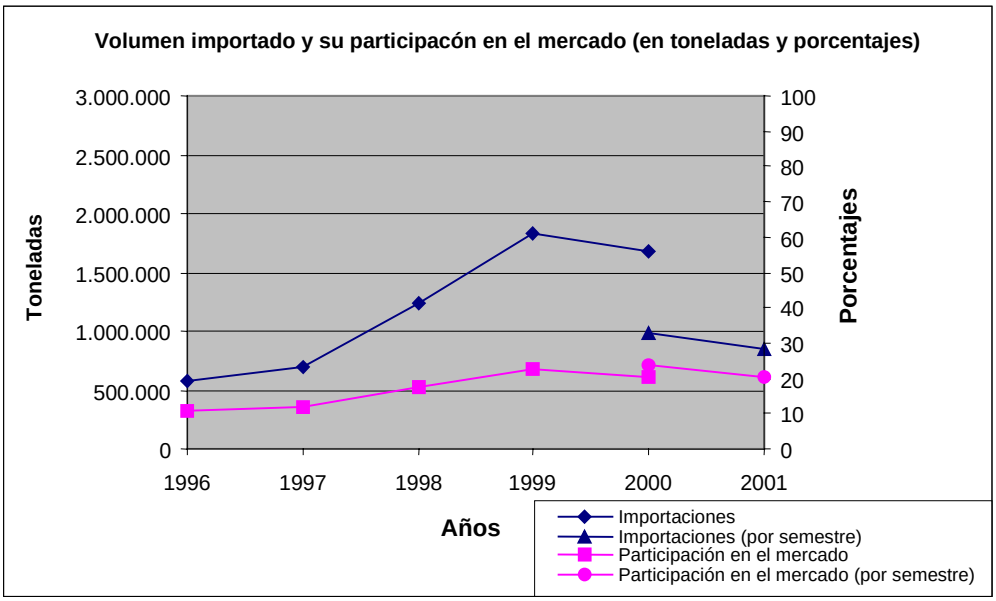
10.474 El Grupo Especial considera que los hechos que la USITC tenía ante sí no excluían una constatación de que "el aumento de las importaciones impuso una presión en los precios a los productores nacionales. Esa presión en los precios les impidió aprovechar plenamente los beneficios derivados de la disminución de costos durante ciertas partes del período examinado y recuperar totalmente los aumentos de costos en otras partes del período". Para llegar a esta conclusión hemos examinado en primer lugar los datos sobre el valor unitario medio de los productos importados y los nacionales. El gráfico que sigue, generado utilizando datos de la USITC, indica que los productos importados se vendieron a menor precio que los nacionales durante todo el período objeto de investigación, y en medida bastante importante a partir de 1999. Esto está en conformidad con las constataciones de la USITC sobre las tendencias de los precios.[5452]



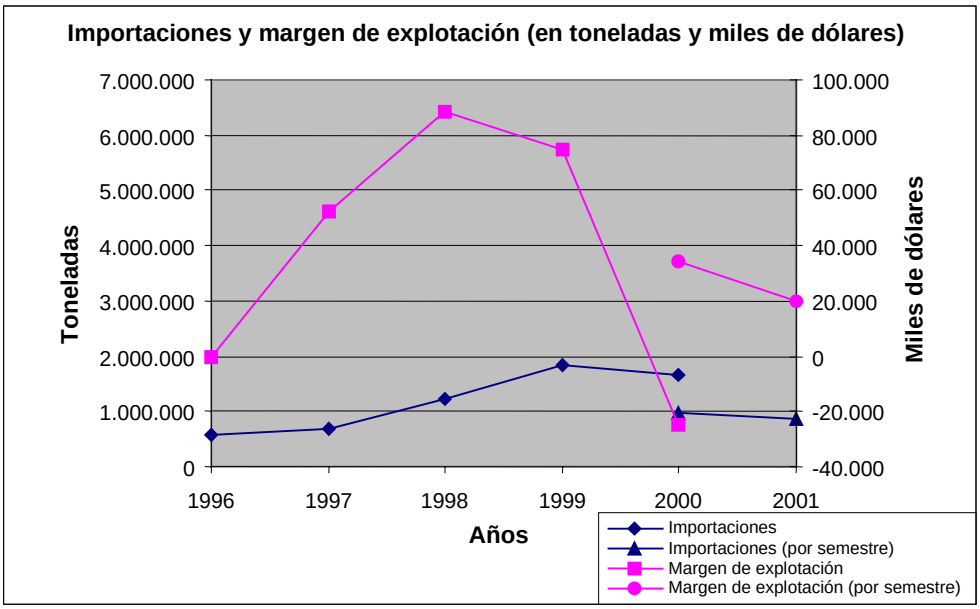
10.475 También hemos examinado la participación de los productos importados en el mercado durante el período objeto de investigación. Como lo pone de manifiesto el gráfico que sigue, a medida que las importaciones aumentaron a partir de 1997 su participación en el mercado también se acrecentó gradualmente.[5453]

[5452] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-7, página LONG-11; cuadro LONG-18, página LONG-23.

[5453] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-7, página LONG-11; cuadro LONG-72, página LONG-68; cuadro LONG-C-5.



10.476 Además, el gráfico que sigue ilustra las tendencias de las importaciones y las tendencias del margen de explotación y parece indicar que a partir de 1998 existió cierta coincidencia entre los aumentos de las importaciones registrados desde 1997 y la disminución de los márgenes de explotación.[5454]



10.477 Tomados en conjunto, los datos precedentes apoyan a nuestro juicio la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones ejerció en los precios del mercado interno una presión a la baja y que esto, a su vez, repercutió en los resultados financieros de los productores nacionales.

[5454] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro LONG-7, página LONG-11; cuadro LONG-29, página LONG-35; cuadro LONG-C-5.

En nuestra opinión, la USITC ha facilitado una explicación concluyente que indica la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, con sujeción, desde luego, al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución. Por lo tanto, rechazamos las alegaciones y argumentos de los reclamantes a este respecto.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.478 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "En nuestro análisis precedente ya hemos examinado y rechazado otras varias causas diferentes planteadas por los demandados para explicar la situación de la rama de producción nacional de barras de refuerzo. Como se analizó en el capítulo relativo al daño grave, no puede considerarse que los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional sean otra causa de daño porque la capacidad de producción aumentó menos que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos durante el período examinado; en realidad, la utilización de la capacidad aumentó en general durante el período examinado. También hemos analizado la evolución del costo de los insumos y de la demanda constatando que no pueden explicar los cambios de los precios que se produjeron durante el período examinado; si algo indican esos factores, es que los precios deberían haber permanecido estables o aumentado durante la última parte del período examinado. En lugar de ello, debido a la competencia de las mayores importaciones, los precios bajaron."[5455]

Factores examinados por la USITC

Aumentos de la capacidad de producción nacional

Alegaciones y argumentos de las partes

10.479 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)v), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.480 El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución. En particular, durante su análisis sobre la relación de causalidad, la USITC indicó lo siguiente: "[N]o puede considerarse que los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional sean otra causa de daño porque la capacidad de producción aumentó menos que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos durante el período examinado". Además, en su análisis sobre la existencia de daño, la USITC dijo lo siguiente: "La capacidad de producción de que se informó también había aumentado en cada uno de los años del período examinado, pasando de 7,6 millones de toneladas en 1996 a 9,7 millones en 2000. La capacidad de producción fue mayor en los datos del período intermedio de 2001, con 4,8 millones de toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que fue de 4,7 millones de toneladas.[5456] Pero los aumentos de la capacidad de producción deben apreciarse en el contexto de los

[5455] Informe de la USITC, volumen I, páginas 114 y 115.

[5456] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-18.

aumentos de la demanda de barras de refuerzo durante el período examinado. El aumento de 26,6 por ciento en la capacidad de producción registrado entre 1996 y 2000 fue muy inferior al aumento de 48,1 por ciento que tuvo el consumo aparente en los Estados Unidos durante ese lapso. Además, a pesar del aumento general de la capacidad de producción, varias empresas productoras de barras de refuerzo clausuraron plantas de producción durante el período examinado.[5457],[5458]

10.481 Consideramos que la USITC ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de los motivos por los que los aumentos de la capacidad de producción nacional no fueron causa de daño grave. A juicio del Grupo Especial, los reclamantes no han planteado una explicación distinta plausible de por qué este factor fue una causa de daño grave.

Cambios en el costo de los insumos

Alegaciones y argumentos de las partes

10.482 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)v), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.483 La USITC descartó este factor como posible causa de daño a la rama de producción. En particular, durante su análisis de las condiciones de la competencia, la USITC indicó lo siguiente: "Tampoco los cambios del costo de los insumos pueden explicar la magnitud de la baja de los precios. Aunque entre 1998 y 1999 hubo una disminución del costo unitario de los productos vendidos, esa disminución fue inferior a la que se registró en los valores de venta unitarios medios".[5459] La USITC añadió lo siguiente: "Además, el costo unitario de los productos vendidos aumentó en 2000 respecto de los niveles de 1999.[5460] La combinación de la intensificación de la demanda y el aumento de los costos debió haber impulsado los precios de las barras de refuerzo de fabricación nacional al alza en 2000. En lugar de ello, los precios bajaron en general: resultado que, según nuestra conclusión, es imputable a la intensa competencia de precios impuesta por las barras de refuerzo importadas.[5461]" [5462] Por ultimo, en su análisis sobre la relación de causalidad, la USITC indicó lo siguiente: "También hemos examinado la evolución del costo de los insumos y la evolución de la demanda constatando que no pueden explicar los cambios de los precios que se produjeron durante el período examinado; si algo indican esos factores, es que los precios deberían haber permanecido estables o aumentado durante la última parte del período examinado. En lugar de ello, debido a la competencia de las mayores importaciones, los precios bajaron."

[5457] (Nota del original.) Véase *Minimill 201 Coalition Posthearing Brief*, volumen 3, páginas 5 y 6.

[5458] Informe de la USITC, volumen I, página 109.

[5459] (Nota del original.) Véanse los Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5460] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5461] (Nota del original.) Además, aunque el elemento más importante del costo de los productos vendidos (el costo de las materias primas) disminuyó entre 1999 y 2000 en términos unitarios, esa baja todavía fue menor que la disminución unitaria de los valores medios en las ventas comerciales: Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-29.

[5462] Véase el párrafo 10.471.

10.484 Subsiste el problema de si la USITC procedió acertadamente al descartar los cambios del costos de los insumos como posible causa de daño sin otro análisis. El cuadro LONG 29 muestra con evidencia que el costo de los productos vendidos tuvo un aumento bastante importante entre 1999 y 2000. Además, los gastos de venta, administrativos y de carácter general tuvieron un significativo aumento entre 1998 y 2000.[5463] Es notable que el margen de explotación de la rama de producción nacional haya aumentado hasta 1998 y a partir de entonces tuviera una caída precipitada. A nuestro juicio, la USITC debería haber explicado, como mínimo, por qué esos aumentos de los costos y los desembolsos no fueron causa de daño. No bastaba, a nuestro parecer, descartar los efectos de esos aumentos basándose meramente en que no podían explicar la baja de los precios en el mercado interno.

Conclusiones

10.485 A juicio del Grupo Especial, la USITC, en su análisis a los efectos de la no atribución, omitió separar, distinguir y evaluar adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño del aumento del costo de los productos vendidos y de los gastos de venta, administrativos y de carácter general, en forma contraria a las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial constata que la USITC, al no analizar adecuadamente esos factores, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por esos factores, junto con otros, no se atribuía al aumento de las importaciones.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.486 Como ya se ha indicado, el Grupo Especial ha constatado que la USITC, aunque no explicó por qué no había realizado un análisis de la coincidencia, facilitó sin embargo una explicación concluyente que indicaba, dejando a un lado la cuestión del cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución, la existencia de una relación de causalidad. Sin embargo, hemos constatado que la USITC no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por los aumentos del costo de los productos vendidos y los gastos de venta, administrativos y de carácter general, junto con otros factores, no se atribuían al aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.487 En consecuencia, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC según la cual existió una relación de causalidad entre las importaciones de barras de refuerzo y el daño causado a los respectivos productores nacionales es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

f) Tubos soldados

10.488 El Grupo Especial señala para empezar que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen

[5463] Aunque los gastos de venta, administrativos y de carácter general no pueden considerarse "gastos por insumos", entendemos que la USITC debió haberlos tenido en cuenta.

que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

10.489 Tomamos nota de que los reclamantes no han impugnado los análisis efectuados por la USITC sobre la coincidencia y las condiciones de la competencia. Por lo tanto, pasaremos directamente a examinar el análisis de la USITC sobre la no atribución.

i) No atribución

Constataciones de la USITC

10.490 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de tubos soldados son una causa sustancial de amenaza de daño grave: es decir, constatamos que el daño grave -un "menoscabo general significativo en la situación" de la rama de producción nacional- debido a las importaciones es "claramente inminente", y que el aumento de las importaciones de tubos soldados es una causa importante, y no lo es menos que ninguna otra causa, de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.
>
> ...
>
> También hemos examinado otras causas posibles de la situación actual de la rama de producción nacional, así como los argumentos de los demandados en el sentido de que no existe ninguna amenaza futura de daño grave. Varios demandados han alegado que el aumento de la capacidad de producción nacional tuvo efectos negativos en los precios y, por consiguiente, en la situación de la rama de producción nacional.[5464] El aumento de la capacidad de producción (1,5 millones de toneladas) sólo superó levemente el aumento del consumo interno de tubos soldados (1,2 millones de toneladas) durante el período examinado. De este modo, el aumento estuvo en consonancia con el aumento general del consumo durante el período examinado: el consumo aparente en los Estados Unidos tuvo un aumento equivalente al 73 por ciento del incremento de la capacidad de producción. No nos parece que esta diferencia sea excesiva ni que haya contribuido, sino en forma secundaria, a la situación de la rama de producción en 2000 o en el período intermedio de 2001.
>
> Los demandados alegan en su escrito conjunto que la menor rentabilidad se explica por hechos referentes a un importante productor nacional que acrecentaron los costos de esa empresa y que no tienen relación alguna con las importaciones.[5465] Aunque algunos costos de la empresa parecen haber aumentado, la principal razón del deterioro de sus resultados financieros fue la importante baja del valor unitario de sus ventas a partir de 1999.[5466] Como se analizó antes, ese deterioro resultó en gran

[5464] (Nota del original.) Véase, por ejemplo, *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Welded Tubular Products Other Than OCTG*, página 45.

[5465] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Welded Tubular Products Other Than OCTG*, páginas 14 y 15. Nuestro análisis de esta cuestión se formula en términos generales para evitar referencias a información mercantil de dominio privado.

[5466] (Nota del original.) *O*INV-Y-212.

medida del sustancial aumento de las importaciones. Por otra parte, si se excluye a esa empresa no se alteran sustancialmente las tendencias descendentes de la rentabilidad de la rama de producción mencionas antes.

Hemos examinado si las órdenes de imposición de derechos antidumping en vigor respecto de algunos tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos, procedentes de varios países, reducen los efectos actuales de las importaciones o sus probables efectos inminentes. Esos derechos sólo abarcan un número limitado de productos de la categoría de los tubos soldados y, respecto de ellos, se aplican únicamente a las importaciones procedentes de un número limitado de países. Por otra parte, las órdenes se dictaron entre 1984 y 1989, por lo que han estado en vigor desde antes del comienzo del período examinado.[5467] Es evidente que no impidieron el aumento súbito de las importaciones en 2000 ni el mantenimiento de sus elevados niveles en 2001, ni evitaron siquiera un aumento súbito de las importaciones procedentes de otros países no abarcados por esas órdenes.[5468] Teniendo en cuenta estos aumentos que se produjeron a pesar de la existencia de los derechos impuestos, esos derechos preexistentes no dan fundamentos para concluir que las importaciones no habrían de seguir aumentando en el futuro próximo.[5469]

Varios demandados alegan que la rama de producción no está amenazada de daño grave porque el mercado de las tuberías de gran diámetro ha comenzado a registrar una mejora importante y habrá de seguir ampliándose en el futuro próximo.[5470] Estamos de acuerdo con los demandados en que la información disponible indica que se ha producido una intensificación reciente de la demanda de tubos de gran diámetro y que las proyecciones indican que el crecimiento habrá de continuar debido a la mayor demanda para obras de construcción de oleoductos. También estamos de

[5467] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5468] (Nota del original.) Por ejemplo, las importaciones procedentes de Tailandia, que están afectadas por los derechos, aumentaron 69.621 toneladas, equivalentes a 248,2 por ciento, entre 1998 y 2000, y sus productos se vendieron a menor precio que los nacionales con márgenes de dos cifras en 2000 y el primer semestre de 2001: *Committee on Pipe and Tube Imports Posthearing Injury Brief*, página 19, pruebas documentales 3 y 5. También aumentaron considerablemente, desde 1998, las importaciones procedentes de Corea (68.418 toneladas, equivalentes a 19,5 por ciento); Taiwán (18.762 toneladas, equivalentes a 40,1 por ciento); y Turquía (30.440 toneladas, equivalentes a 317,9 por ciento). En el caso de Corea, los productos importados se vendieron a menor precio que los nacionales con márgenes de hasta 8,8 por ciento en 2000 y el primer semestre de 2001, y en los casos de Taiwán y Turquía los productos importados se vendieron en general a menor precio con márgenes de dos cifras en 2000 y el primer semestre de 2001, en los trimestres respecto de los cuales se proporcionó información: *Committee on Pipe and Tube Imports Posthearing Injury Brief*, páginas 15 a 17, 21 y 22.

[5469] (Nota del original.) La investigación sobre medidas antidumping en curso sobre los tubos de acero sin alear soldados procedentes de China no da fundamento para concluir que las importaciones no habrán de aumentar. Sería especulativo pretender determinar el resultado de esa investigación o sus efectos en las importaciones en el futuro próximo. La Comisión formuló una determinación positiva en la etapa preliminar de esta investigación en julio de 2001 y determinaciones negativas en las demás investigaciones examinadas en ese momento. Véase *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe From China, Indonesia, Malaysia, Romania, and South Africa, Invs. Nos. 731-TA-943-947 (Preliminary)*, publicación de la USITC, Nº 3439 (julio de 2001).

[5470] (Nota del original.) Véase, por ejemplo, *European Tube Association Prehearing Brief*, páginas 11-13.

> acuerdo en que la intensificación de la demanda tiende a mejorar los efectos de un volumen determinado de importaciones. Sin embargo, los tubos de gran diámetro no son más que una parte de la rama de producción, estimada en 20 a 30 por ciento de la categoría general de los productos soldados.[5471] En efecto, a pesar del aumento reciente de la demanda de tubos de gran diámetro, la demanda global de productos tubulares soldados y revestidos se ha mantenido relativamente constante desde 1998, por años completos, así como entre períodos intermedios. De este modo, no consideramos que la mayor demanda de tubos de conducción de gran diámetro elimine la amenaza de daño grave.
>
> Por todas las razones que hemos analizado, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones plantea una amenaza real e inminente de daño grave a la rama de producción de tubos soldados."[5472]

Factores examinados por la USITC

Exceso de capacidad de la rama de producción nacional

Alegaciones y argumentos de las partes

10.491 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)vi), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.492 A juicio del Grupo Especial, la USITC consideró claramente que el exceso de capacidad de la rama de producción nacional desempeñó algún papel como causa del daño que sufría la rama de producción nacional. En particular, la USITC indicó lo siguiente: "El aumento de la capacidad de producción (1,5 millones de toneladas) sólo superó levemente el aumento del consumo interno de tubos soldados (1,2 millones de toneladas) durante el período examinado. De este modo, el aumento estuvo en consonancia con el aumento general del consumo durante el período examinado: el consumo aparente en los Estados Unidos tuvo un aumento equivalente al 73 por ciento del incremento de la capacidad de producción. No nos parece que esta diferencia sea excesiva ni que haya contribuido, sino en forma secundaria, a la situación de la rama de producción en 2000 o en el período intermedio de 2001."

10.493 Observamos que la USITC determinó y examinó cambios producidos durante el período objeto de investigación en la capacidad de producción nacional. En particular, estableció lo siguiente:

> "La capacidad de producción nacional aumentó 22 por ciento durante el período examinado, pasando de 6,86 millones de toneladas en 1996 a 8,37 millones de toneladas en 2000; el mayor aumento producido en un solo año tuvo lugar en la mitad del período, entre 1997 y 1998 (7,1 por ciento). La capacidad de producción nacional ha aumentado recientemente en medida menor (4,4 por ciento entre 1999

[5471] (Nota del original.) Informe Confidencial, página TUBULAR-55; e Informe Público, página TUBULAR-43.

[5472] Informe de la USITC, volumen I, páginas 165 y 166.

> y 2000, y 0,5 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001).[5473]
>
> ...
>
> La capacidad de producción nacional de tubos soldados aumentó durante el período examinado, y alcanzó su máximo nivel en 2000.[5474] El aumento de la capacidad de producción de los Estados Unidos siguió en gran medida el aumento del consumo aparente de tubos soldados en el país.[5475] Sin embargo, la reciente disminución de la producción nacional, junto con el aumento de la capacidad de producción, provocó una utilización de la capacidad considerablemente menor que comenzó en 1999 y prosiguió en 2000, y en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000. El índice de utilización de la capacidad de la rama de producción osciló durante los tres primeros años del período examinado (66,7 por ciento en 1996, 71,9 por ciento en 1997 y 70,7 por ciento en 1998) para descender después abruptamente a 63,8 por ciento en 1999 y 56,2 por ciento en 2000. Este índice fue de 53,2 por ciento en el período intermedio de 2001, frente a 53,4 por ciento en igual período de 2000.[5476]"

10.494 El Grupo Especial observa también que la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución basándose en que no se consideraba que hubiera contribuido al daño sufrido por la rama de producción nacional "sino en forma secundaria". A nuestro juicio, el hecho de que un factor sólo contribuya al daño "en forma secundaria" no quita que se esté reconociendo tácitamente, a pesar de ello, su contribución al daño. A nuestro entender, la necesidad de separar y distinguir los efectos del exceso de capacidad de la rama de producción nacional era particularmente pertinente en este caso teniendo en cuenta su evidente vinculación con algunos de los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4: la producción nacional y la utilización de la capacidad. Esa relación fue mencionada por la propia USITC al indicar lo siguiente: "Sin embargo, la reciente disminución de la producción nacional, junto con el aumento de la capacidad de producción, provocó una utilización de la capacidad considerablemente menor que comenzó en 1999 y prosiguió en 2000, y en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000."

10.495 Por otra parte, el Grupo Especial observa que la premisa en que evidentemente se basó la USITC para descartar el exceso de capacidad de la rama de producción nacional en su análisis a los

---

[5473] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, página TUBULAR-C-4.

[5474] (Nota del original.) La capacidad de producción media de los productores estadounidenses fue de 6,86 millones de toneladas en 1996 y aumentó a 7,04 millones de toneladas en 1997, 7,54 millones de toneladas en 1998, 8,02 millones de toneladas en 1999 y 8,38 millones de toneladas en 2000. La capacidad de producción media de los productores estadounidenses fue de 4,69 millones de toneladas en los datos provisionales de 2001 (por semestre), prácticamente igual a la del período similar de 2000 (4,67 millones de toneladas): Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-4.

[5475] (Nota del original.) El aumento de la capacidad de producción anual durante el período examinado, de aproximadamente 1,5 millones de toneladas, fue levemente superior al aumento del consumo interno, de 1,2 millones de toneladas, que tuvo lugar durante ese período. Observamos que los productores estadounidenses mantienen su capacidad de exportar, y que las exportaciones han llegado a representar 475.000 toneladas de producción durante el período examinado: Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-4.

[5476] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-4.

efectos de la no atribución fue que "el aumento de la capacidad de producción (1,5 millones de toneladas) sólo superó levemente el aumento del consumo interno de tubos soldados (1,2 millones de toneladas) durante el período examinado". Aunque la USITC descartó este factor sobre la base de que no contribuía al daño "sino en forma secundaria", el Grupo Especial considera que la USITC reconoció implícitamente la importancia de este factor. En particular, señaló que la capacidad de producción aumentó durante el período objeto de investigación en un porcentaje nada insignificante de 22 por ciento.

10.496 El Grupo Especial considera que la USITC, al descartar este factor en su análisis a los efectos de la no atribución, no cumplió su obligación de establecer, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por él, junto con otros factores, se distinguiera debidamente y no se atribuyera al aumento de las importaciones. Como mínimo absoluto, la USITC debió haber identificado específicamente cuál consideraba que era la contribución "secundaria" del exceso de capacidad de la rama de producción nacional como causa de daño grave a la rama de producción.

Resultados aberrantes de una empresa de la rama de producción

Alegaciones y argumentos de las partes

10.497 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)vi), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.498 El Grupo Especial observa que la USITC se refirió en su Informe a los resultados aberrantes obtenidos por una empresa de la rama de producción nacional. En particular, indicó lo siguiente:

> Los demandados alegan en su escrito conjunto que la menor rentabilidad se explica por hechos referentes a un importante productor nacional que acrecentaron los costos de esa empresa y que no tienen relación alguna con las importaciones.[5477] Aunque algunos costos de la empresa parecen haber aumentado, la principal razón del deterioro de sus resultados financieros fue la importante baja del valor unitario de sus ventas a partir de 1999.[5478] Como se analizó antes, ese deterioro resultó en gran medida del sustancial aumento de las importaciones. Por otra parte, si se excluye a esa empresa no se alteran sustancialmente las tendencias descendentes de la rentabilidad de la rama de producción mencionas antes.

10.499 El Grupo Especial considera que la decisión de la USITC de descartar los resultados aberrantes obtenidos por una empresa de la rama de producción nacional en su análisis a los efectos de la no atribución no estuvo adecuadamente fundamentada. La USITC dice que la razón "principal" del deterioro de los resultados financieros de la empresa fue la caída del valor unitario de las ventas, causada "en gran medida" por las importaciones. A nuestro juicio, expresiones como "principal" y "en gran medida" indican apreciaciones subjetivas de parte de la USITC que debieron haber sido objeto de una explicación adicional. Consideramos que la USITC debería haber determinado y examinado las otras razones posibles, distintas de la calificada como "principal", del deterioro de la

[5477] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Welded Tubular Products Other Than OCTG*, páginas 14 y 15. Nuestro análisis de esta cuestión se formula en términos generales para evitar referencias a información mercantil de dominio privado.

[5478] (Nota del original.) INV –Y-212.

situación de la empresa, que evidentemente fueron indicadas en el escrito conjunto de los demandados previo a la audiencia sobre el daño respecto de los tubos soldados.[5479] Además, observamos que la USITC afirmó que si se excluyera del análisis a la empresa con resultados desfavorables ello no afectaría "sustancialmente" a la tendencia descendente de la rentabilidad. Se deduce de ello que la exclusión habría tenido algún efecto, aunque no sustancial. A juicio del Grupo Especial, ese efecto debería haber sido determinado, evaluado y explicado.

Conclusiones

10.500 El Grupo Especial considera que, con respecto a los tubos soldados, la USITC no cumplió su obligación en materia de no atribución, que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, consideramos que la USITC no separó, distinguió y evaluó debidamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de factores distintos del aumento de las importaciones que causaban daño a la rama de producción nacional. Nos parece que esto resulta claramente del hecho de que la USITC descartó algunos factores (a saber: el exceso de la capacidad de producción nacional y los resultados aberrantes obtenidos por una empresa nacional) en su análisis a los efectos de la no atribución a pesar de haber reconocido que esos factores causaban daño a la rama de producción.

10.501 Constatamos, en consecuencia, que la USITC no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores, como el exceso de capacidad de la rama de producción nacional y los resultados aberrantes obtenidos por una empresa de la rama de producción, junto con otros factores, no se atribuyeran al aumento de las importaciones.

ii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.502 A juicio del Grupo Especial, la USITC omitió separar, distinguir y evaluar adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño del exceso de capacidad de la rama de producción nacional y de los resultados aberrantes obtenido por una empresa de la rama de producción, contrariamente a lo que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC, por lo tanto, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por estos factores, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.503 Por lo tanto, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC de que existió una relación de causalidad entre las importaciones de tubos soldados y el daño causado a los respectivos productores nacionales no está en conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

g) ABJH

10.504 El Grupo Especial señala para comenzar que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen

[5479] Prueba documental común CC-78 de los reclamantes.

que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) Coincidencia y condiciones de la competencia

Constataciones de la USITC

10.505 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de accesorios, bridas y juntas de herramientas constituye una causa importante, y que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de accesorios, bridas y juntas de herramientas constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional.
>
> a. Condiciones de la competencia
>
> Los productos para la conexión de tubos son diversos (bridas, accesorios soldados a tope, otros accesorios, incluidos los empalmes y las boquillas, y las juntas de herramientas), pero en general se utilizan para empalmar o cegar los tubos. Muchos de los productos son de calidad comercial, fabricados según normas y especificaciones establecidas por organismos de normalización y pruebas como ASTM, API y AWWA. Las bridas y accesorios se distribuyen a menudo con otros productos tubulares, y los compradores han declarado que su demanda está determinada por las empresas de servicios públicos, los productos para automóviles y la competencia de las importaciones en los mercados de productos más elaborados.[5480] La demanda de juntas de herramientas se relaciona con la demanda de artículos tubulares para campos petrolíferos, ya que las juntas de herramientas se utilizan en la fabricación de tubos acabados para cañerías de perforación.[5481] Los compradores de bridas y accesorios han informado de que las bridas y accesorios importados y nacionales, fabricados con la misma categoría y las mismas especificaciones, se utilizan en las mismas aplicaciones.[5482] Una vez que se cumplen las normas, la competitividad en los precios y los costos pasa a ser a menudo el factor más importante.[5483]
>
> El consumo aparente de bridas y accesorios en los Estados Unidos aumentó 9,7 por ciento entre 1996 y 2000, y la mayor parte de ese aumento se produjo entre 1996 y 1997. La demanda fue menos inestable después de esa fecha hasta el período

[5480] (Nota del original.) Informe Confidencial, página TUBULAR-55; e Informe Público, página TUBULAR-43.

[5481] (Nota del original.) Informe Confidencial, página TUBULAR-55; e Informe Público, página TUBULAR-43.

[5482] (Nota del original.) Informe Confidencial, página TUBULAR-62; e Informe Público, página TUBULAR-50.

[5483] (Nota del original.) Informe Confidencial, página TUBULAR-59; e Informe Público, TUBULAR-página 47; trascripción, página 2514 (Berger), página 2516 (Zidell) y página 2524 (Keilers).

intermedio de 2001, cuando aumentó 10,4 por ciento respecto del período intermedio de 2000.[5484]

La capacidad de los productores nacionales aumentó 7,4 por ciento durante el período examinado, algo menos que el índice de aumento del consumo. La capacidad de producción nacional alcanzó su nivel más alto del período examinado en 1999, para bajar 5,2 por ciento en 2000 y 4,6 por ciento más en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000.[5485] Como ya se indicó, Trinity Fitting Grow, empresa productora nacional, ha cerrado plantas de producción en Kentucky, Arkansas, Mississippi y -a comienzos de 2001- en Texas, abandonando de hecho la fabricación de bridas. La producción nacional osciló durante el período examinado y en 2000 fue un 5,3 por ciento inferior a la de 1996; descendió 11,6 por ciento en el período intermedio de 2001.[5486]

La capacidad de los productores extranjeros aumentó según los informes durante el período examinado, y en 2000 se situó 19,5 por ciento por encima de su nivel de 1996. Aumentó en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000. La producción de los productores extranjeros, por otro lado, presentó oscilaciones y fue mayor en 2000 que en 1996, y en el período intermedio de 2001 superó a la del período intermedio de 2000. Los productores extranjeros se orientaron más a la exportación durante el período examinado. Su participación en el total de los envíos de exportación también presentó oscilaciones, pero en 2000 superó en 60,5 por ciento (y en el período intermedio de 2001, en 60,6 por ciento) la del comienzo del período examinado (58,9 por ciento en 1996). La proporción destinada al mercado estadounidense también osciló, pero alcanzó su máximo nivel al final del período examinado, con 19,0 por ciento en 2000 y 19,2 por ciento en el período intermedio de 2001. También el índice de utilización de la capacidad de los productores extranjeros osciló durante el período examinado alcanzando a 58,4 por ciento en 2000 y 70,4 por ciento en el período intermedio de 2001[5487], lo que indica una capacidad disponible para el aumento de la producción.

b. Análisis de los factores

Como ya se ha indicado, las importaciones de bridas y accesorios aumentaron tanto en términos reales como en relación con la producción nacional. Las importaciones aumentaron en términos reales 30,8 por ciento (en volumen) durante el curso de la investigación, y 15,3 por ciento entre 1999 y 2000. En el período intermedio de 2001 las importaciones superaron las de igual período de 2000 en 32,1 por ciento. Aumentaron en cada uno de los años del período examinado, y alcanzaron su máximo del período en el año 2000.[5488]

[5484] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5485] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5486] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5487] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-36.

[5488] (Nota del original.) La relación entre los productos importados y los nacionales también aumentó significativamente durante el período examinado, pasando de 50,5 por ciento en 1996 a 69,7 por ciento en 2000,

Los productos importados obtuvieron una participación mayor en el mercado interno en cada uno de los años a partir de 1997, y el mayor incremento se produjo en 2000. La parte del mercado cubierta por las importaciones también se acrecentó agudamente en el período intermedio de 2001 en comparación con el mismo período de 2000. La participación de los productos importados en el mercado interno fue de 35,0 por ciento en 1996 y se redujo a 32,9 por ciento en 1997 para aumentar a 35,5 por ciento en 1998, 37,7 por ciento en 1999 y 41,7 por ciento en 2000. Se situó en 46,7 por ciento en el período intermedio de 2001, muy por encima del 39,0 por ciento de igual período de 2000.[5489] El firme aumento del volumen de las importaciones, y de su participación en el mercado, sobre todo a partir de 1997, coincidió con el deterioro de la situación de la rama de producción nacional indicado *supra*.

La información sobre los precios no da un cuadro homogéneo. El valor unitario medio de los envíos internos osciló entre 1996 y 1998, y descendió un tanto entre 1998 y 2000; fue inferior en el período intermedio de 2001 al período intermedio de 2000. El valor unitario medio de los productos importados presentó oscilaciones pero aumentó globalmente durante el período. El valor unitario medio de los productos importados se situó por lo general por encima del valor unitario medio de los productos nacionales.[5490] En cambio, la información sobre los precios reunida por la Comisión sobre un accesorio soldado a tope[5491] indicó que las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN y de México (no se informó de importaciones procedentes del Canadá) se vendieron a menor precio que los productos nacionales en cada uno de los trimestres sobre los cuales se facilitaron datos. La información indicaba, además, que el margen de las ventas a menor precio alcanzó su máximo nivel en 2000 y el primer semestre de 2001. Los productos importados de países no pertenecientes al TLCAN se han vendido desde el último trimestre de 1999 a menor precio que los productos nacionales con una diferencia superior al 20 por ciento.[5492] Los precios del producto soldado a tope de fabricación nacional disminuyeron levemente durante el período, antes de aumentar en el último

---

y alcanzó su nivel más alto de un año completo en 2000. Esto fue significativamente superior al nivel de 55,3 por ciento registrado en 1998 y de 63,0 por ciento registrado en 1999. La relación en los datos provisionales de 2001 (88,8 por ciento) estuvo considerablemente por encima del nivel de igual período de 2000 (59,4 por ciento). Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-15.

[5489] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5490] (Nota del original.) Actuamos cuidando de no atribuir excesivo peso al valor unitario medio, que sufre la influencia de cuestiones relativas a la combinación de productos.

[5491] (Nota del original.) Accesorios de acero al carbono soldados a tope, con diámetro nominal de seis pulgadas, ángulo de 90 grados, gran radio, peso normal, conforme a la especificación ASTM A-234, categoría WPB o equivalente.

[5492] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-61.

trimestre.[5493] Los precios de importación de ese producto tuvieron una baja importante durante el período, sobre todo a partir de 1998.

Los compradores de productos tubulares han indicado que el precio era un factor decisivo en sus decisiones de compra, sólo precedido por la calidad.[5494] Además, casi todos los compradores indicaron que las bridas y accesorios importados y nacionales fabricados con la misma categoría y según las mismas especificaciones pueden utilizarse en las mismas aplicaciones. Constatamos que esta característica que permite ampliamente la sustitución indica que el precio desempeña una función importante en el mercado. Teniendo en cuenta estos hechos, constatamos que las pruebas de ventas a menor precio de este producto son significativas.

En síntesis, el sostenido y amplio aumento de las importaciones, que absorbieron una parte cada vez mayor del mercado de los Estados Unidos, produjo deterioros en indicadores de la rama de producción como los referentes a la producción, la utilización de la capacidad, los envíos y el empleo. Un menor volumen de producción y de envíos significó menores ventas entre las que tenían que distribuirse los costos fijos, lo que contribuyó al aumento de los costos unitarios. La mayor presencia de productos importados, por lo menos en algunos casos con márgenes importantes de venta a menor precio, impidió que la rama de producción recuperara los mayores costos a través de la subida de los precios; éstos, por el contrario, registraron cierta disminución durante el período. En consecuencia, constatamos que las importaciones son una causa sustancial de daño grave.[5495]

Los demandados han alegado que ninguno de los datos sobre el daño que figuran en el informe interno previo a la audiencia de la Comisión puede relacionarse con los volúmenes de importación. Aducen que cuando los volúmenes de importación registraron un aumento de mayor margen, los ingresos de explotación de la rama de producción nacional tuvieron su mayor margen de aumento.[5496] Las pruebas del expediente no respaldan las afirmaciones de los demandados. Las importaciones

[5493] (Nota del original.) Observamos que el esfuerzo de los productores nacionales por aumentar los precios en el último trimestre, a pesar de efectuarse en un período de intensificación de la demanda, dio lugar a una importante pérdida de volumen de ventas.

[5494] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-53. Los productores nacionales de bridas y accesorios y un distribuidor de accesorios declararon que el precio era un factor importante en las decisiones de compra de los clientes. Trascripción de la audiencia, página 2516 (Zidell); página 2518 (Graham); página 2520 (Ketchum); y página 2523 (Bernobich).

[5495] (Nota del original.) Los productores nacionales indicaron el aumento de las importaciones como la causa del daño a la rama de producción nacional. En el cuestionario enviado a los productores de accesorios, la Comisión les pidió que indicaran los factores, entre una lista de 13 que incluía las importaciones, que tenían efectos negativos para la rama de producción nacional. Se les dio la posibilidad de indicar más de un factor. Entre los que respondieron, 16 productores señalaron las importaciones y uno indicó la coyuntura económica general desfavorable. No se indicó ningún otro factor. Las personas que declararon como testigos en la audiencia también mencionaron las importaciones. Un dirigente de una empresa afirmó que la disminución de los volúmenes de venta y de los beneficios causada por las importaciones había obligado a su empresa a desistir de proyectos de inversiones de capital, con grave perjuicio para su competitividad y su eficiencia. Trascripción de la audiencia, página 2517 (Zidell).

[5496] (Nota del original.) Escrito posterior a la audiencia presentado por Bebitz y otros, páginas 11 a 16.

tuvieron su mayor margen de aumento del período examinado en el año 2000 (15,3 por ciento), y la rama de producción nacional sufrió pérdidas ese año, el peor del período objeto de examen. Esto se produjo a pesar de un incremento de 4,3 por ciento en el consumo aparente de accesorios y productos conexos que tuvo lugar ese año en los Estados Unidos.[5497] Si bien es verdad que los márgenes de beneficio de la rama de producción también tuvieron una caída acentuada en 1999, cuando el volumen de las importaciones sólo aumentó en pequeña medida (0,3 por ciento), el valor unitario de los productos importados se redujo ese año 7,1 por ciento; el consumo interno disminuyó 5,5 por ciento; y la participación de los productos importados en el mercado aumentó ese año a 37,7 por ciento, frente a 35,5 por ciento en 1998.[5498]

Los demandados sostienen también que algunos segmentos del mercado están total o parcialmente vedados a las importaciones como consecuencia de las listas de fabricantes autorizados.[5499] Sin embargo, cabe poner en tela de juicio la importancia de los efectos que pueden haber tenido esas listas, si tuvieron alguna, en cuanto a limitar la competencia de las exportaciones de bridas y accesorios. Los fabricantes nacionales de bridas y accesorios que comparecieron en la audiencia de la Comisión sobre el daño declararon que las listas de fabricantes autorizados han sido ampliadas incluyendo a numerosos productores extranjeros de bridas y accesorios, y que las listas de proveedores de accesorios para tubos soldados a tope incluyen a empresas de Italia, Tailandia, el Japón, el Reino Unido, Austria, Francia, Alemania, el Canadá y México.[5500] En términos más generales, las listas de fabricantes autorizados no parecen haber sido un obstáculo insalvable para que los productos importados entraran en el mercado de los Estados Unidos, ya que esos productos aumentaron 30 por ciento entre 1996 y 2000, y 32 por ciento más entre el período intermedio de 2000 y 2001."[5501]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.506 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.2 f) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.507 El Grupo Especial observa para empezar que la USITC realizó un análisis sobre la coincidencia respecto de los ABJH y llegó a la conclusión de que existía coincidencia. Por lo tanto, consideraremos si esas constataciones facilitan una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran la constatación.

10.508 En particular, observamos que la USITC constató lo siguiente:

[5497] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5498] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5499] (Nota del original.) Escrito posterior a la audiencia presentado por Bebitz y otros, páginas 11 a 16.

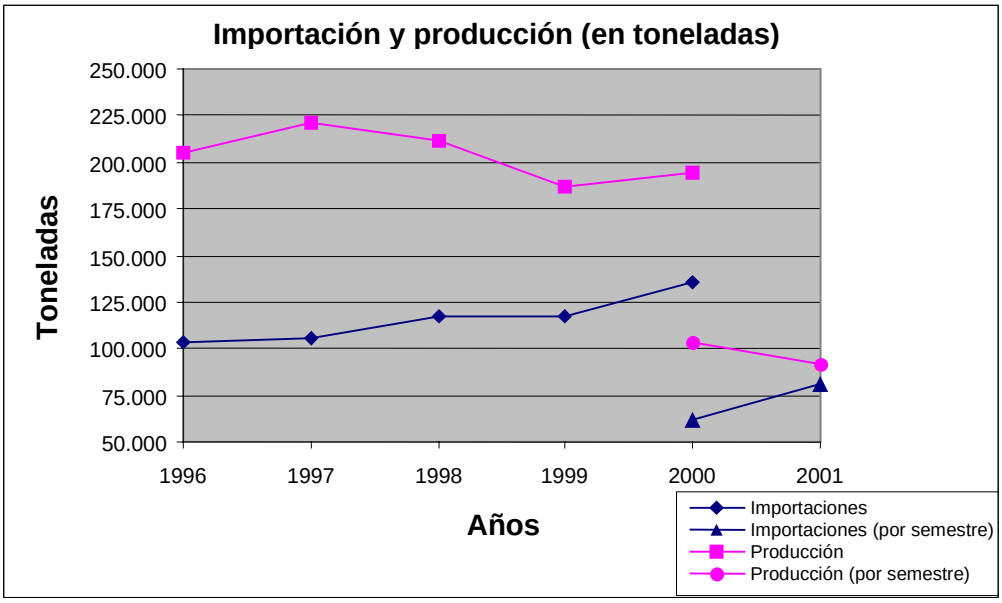
[5500] (Nota del original.) Transcripción de la audiencia, páginas 2516 y 2517 (Zidell), y páginas 2522 y 2523 (Bernovich).

[5501] Informe de la USITC, volumen I, páginas 174 a 177.

> "Los productos importados obtuvieron una participación mayor en el mercado interno en cada uno de los años a partir de 1997, y el mayor incremento se produjo en 2000. La parte del mercado obtenida por las importaciones también se acrecentó agudamente en el período intermedio de 2001 en comparación con el mismo período de 2000. La participación de los productos importados en el mercado interno fue de 35,0 por ciento en 1996 y se redujo a 32,9 por ciento en 1997 para aumentar a 35,5 por ciento en 1998, 37,7 por ciento en 1999 y 41,7 por ciento en 2000. Se situó en 46,7 por ciento en el período intermedio de 2001, muy por encima del 39,0 por ciento de igual período de 2000.[5502] El firme aumento del volumen de las importaciones, y de su participación en el mercado, sobre todo a partir de 1997, coincidió con el deterioro de la situación de la rama de producción nacional indicado *supra*."[5503]

10.509 El Grupo Especial recuerda que cuando se examina la coincidencia es preciso establecerla entre los movimientos o las tendencias de las importaciones y los movimientos o las tendencias de los factores de daño. El Grupo Especial ha examinado la coincidencia entre varios de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, entre ellos los citados por la USITC, y las importaciones sobre la base de los hechos de que disponía la USITC al formular su determinación.

10.510 En primer lugar, el Grupo Especial considera que efectivamente parece existir coincidencia entre la tendencia ascendente de las importaciones y las tendencias descendentes de la producción durante el período objeto de investigación.[5504]

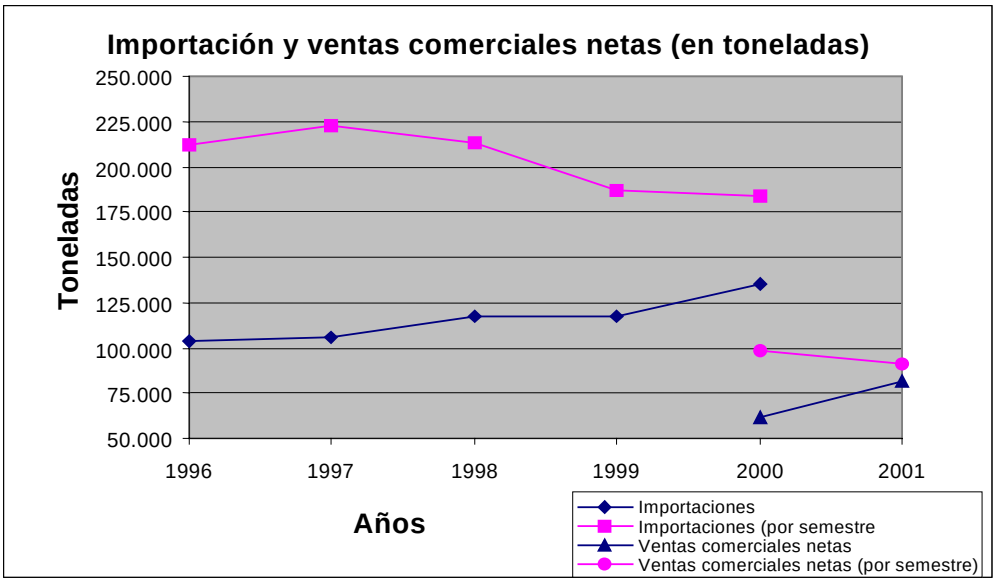


[5502] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

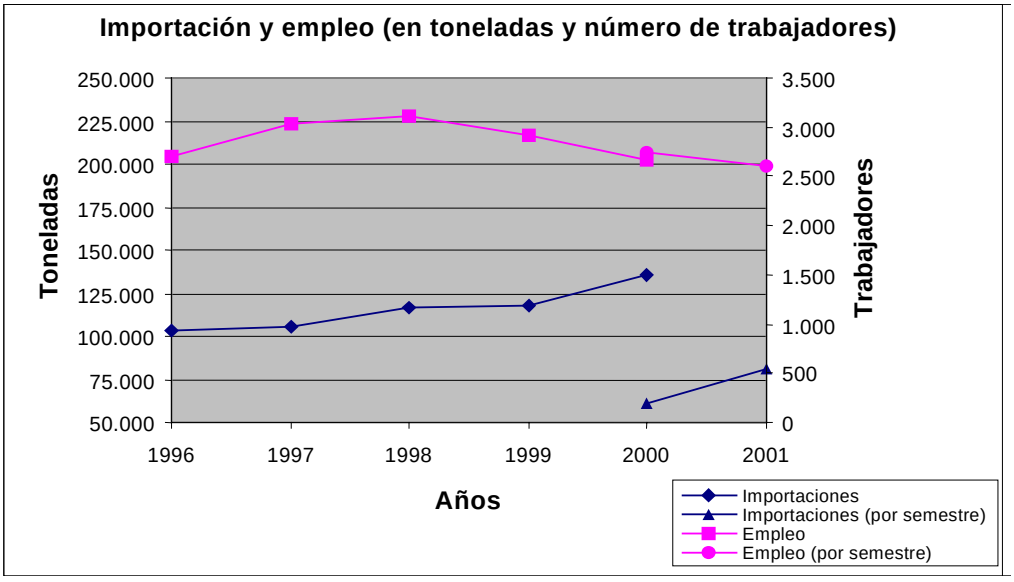
[5503] Véase el párrafo 10.505.

[5504] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-14, página TUBULAR-17; cuadro TUBULAR-C-6.

10.511 Con respecto a la relación entre el aumento de las importaciones y las ventas comerciales netas, el Grupo Especial vuelve a considerar que efectivamente parece existir coincidencia entre las tendencias ascendentes de las importaciones y las tendencias descendentes del valor neto de las ventas comerciales durante el período objeto de investigación.[5505]



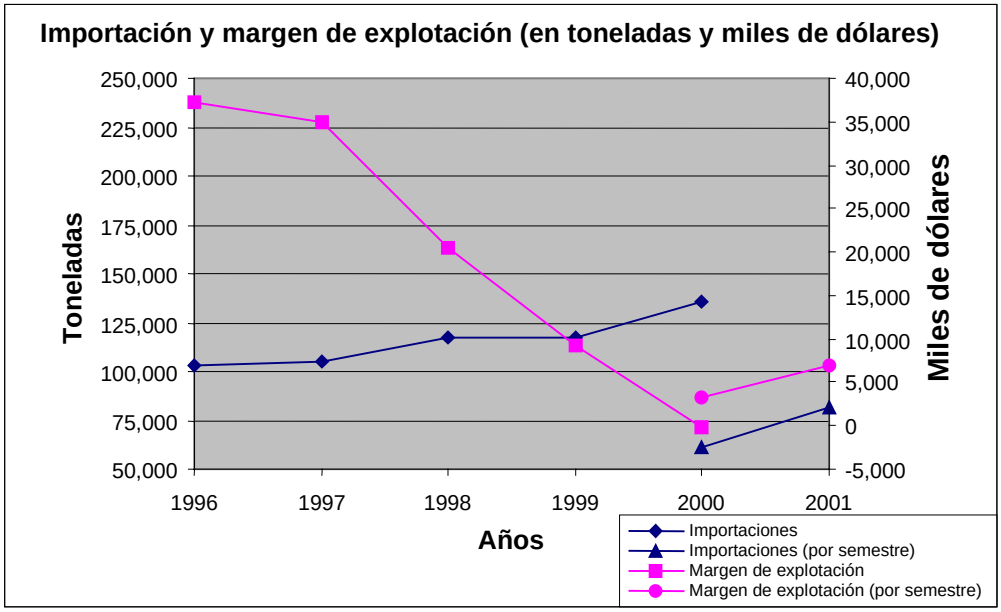
10.512 Del mismo modo, el Grupo Especial considera que efectivamente parece existir coincidencia entre las tendencias ascendentes de las importaciones y las tendencias generales descendentes del empleo durante el período objeto de investigación.[5506]



[5505] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-20, página TUBULAR-24; cuadro TUBULAR-C-6.

[5506] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-14, página TUBULAR-17; cuadro TUBULAR-C-6.

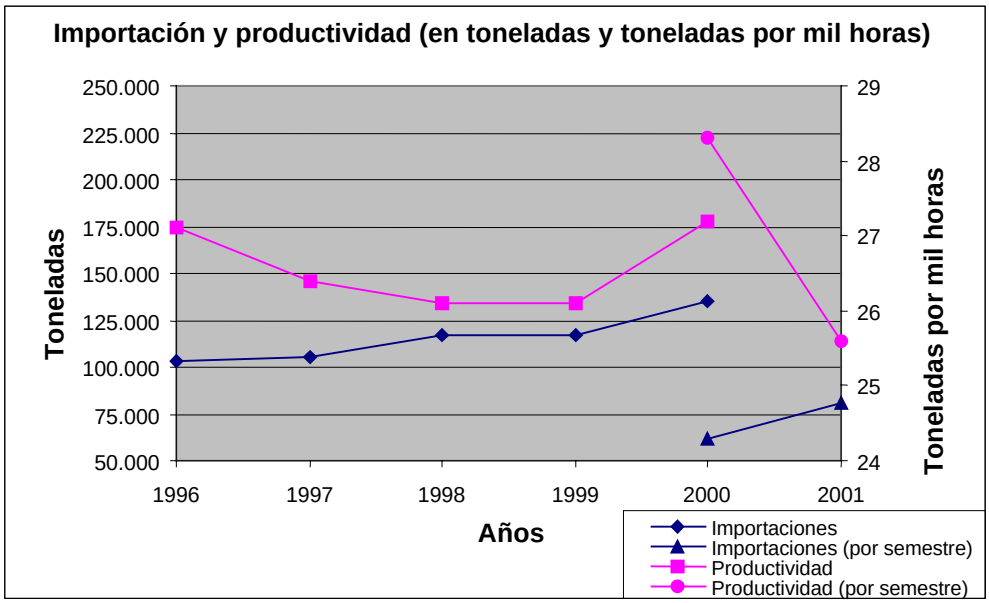
10.513 El Grupo Especial considera también que efectivamente parece existir coincidencia entre las tendencias ascendentes de las importaciones y las tendencias descendentes del margen de explotación durante el período objeto de investigación. Más particularmente, el nivel del margen de explotación tuvo una caída bastante precipitada a partir de 1997, cuando el nivel de las importaciones comenzó a aumentar. A este respecto, el Grupo Especial no considera que el aumento del margen de explotación registrado en el período intermedio de 2001, que fue acompañado por un aumento de las importaciones, quite validez a nuestra conclusión.[5507]



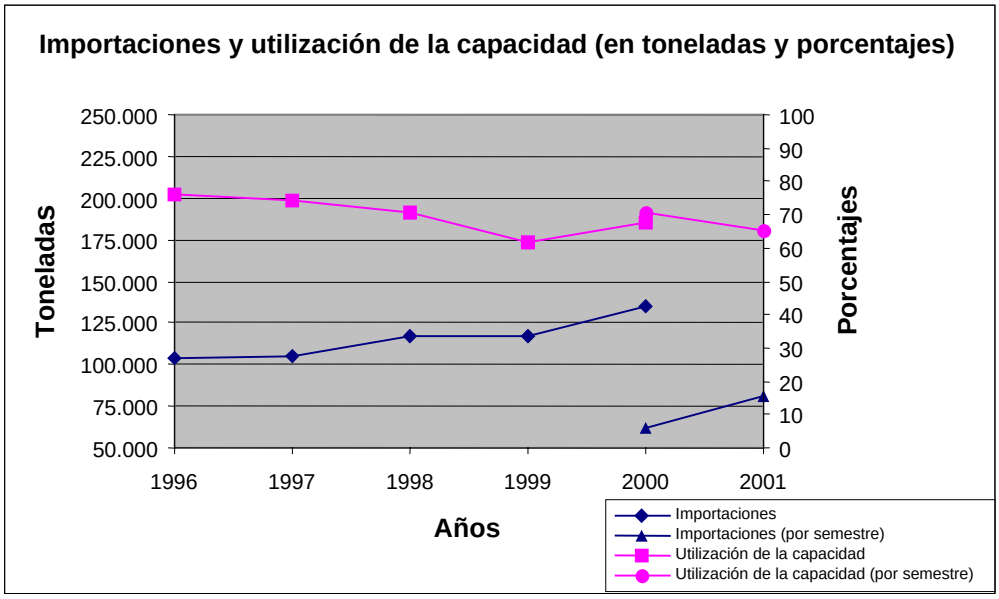
10.514 El Grupo Especial no advierte coincidencia entre las tendencias de la productividad y las tendencias de las importaciones. Si bien es cierto que puede observarse coincidencia al final mismo del período objeto de investigación, cuando la productividad disminuyó en forma bastante considerable y las importaciones aumentaron, el Grupo Especial considera que las tendencias del resto del período investigado no demuestran que exista ninguna coincidencia. En particular, entre 1997 y 1999, cuando las importaciones comenzaron a aumentar, los niveles de productividad se mantuvieron más o menos sin cambios. Entre 1999 y 2000, cuando el nivel de las importaciones siguió aumentando, también aumentó la productividad.[5508]

[5507] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-20, página TUBULAR-24; cuadro TUBULAR-C-6.

[5508] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-14, página TUBULAR-17; cuadro TUBULAR-C-6.



10.515 El Grupo Especial considera que efectivamente parece existir coincidencia entre las tendencias ascendentes de las importaciones y la tendencias descendentes de la utilización de la capacidad durante el período objeto de investigación. Más concretamente, cuando los niveles de importación comenzaron a aumentar a partir de 1997, también disminuyó la utilización de la capacidad.[5509]

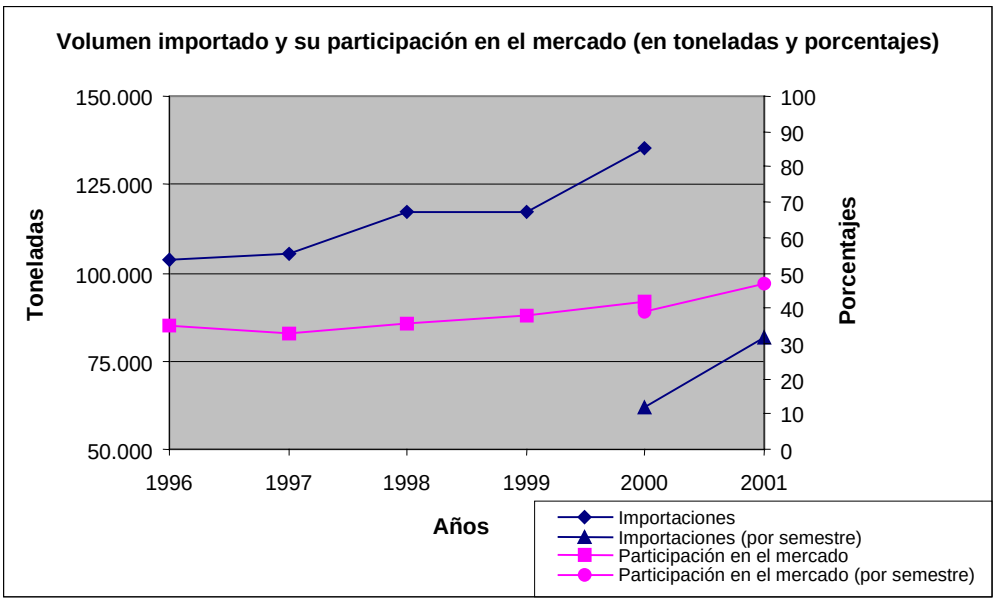


[5509] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-14, página TUBULAR-17; cuadro TUBULAR-C-6.

Conclusiones

10.516 Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial llega a la conclusión de que, en general, existe una clara coincidencia entre la tendencia ascendente de las importaciones y la tendencia descendente de los factores de daño, con excepción de la productividad. En consecuencia, consideramos que la USITC tuvo fundamentos para establecer la conclusión siguiente: "El firme aumento del volumen de las importaciones, y de su participación en el mercado, sobre todo a partir de 1997, coincidió con el deterioro de la situación de la rama de producción nacional indicado *supra*." Observamos, sin embargo, que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran la constatación de que existió coincidencia. En realidad, fuera de la frase citada del Informe de la USITC (en el párrafo 10.511), no encontramos en ese Informe nada más que demuestre la coincidencia de los movimientos de las importaciones con los movimientos de los factores de daño. Teniendo en cuenta que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente para demostrar que existía coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño, correspondía a la USITC facilitar una explicación concluyente de por qué consideraba que, a pesar de ello, existía una relación de causalidad. Pasaremos ahora al análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia respecto de los ABJH.

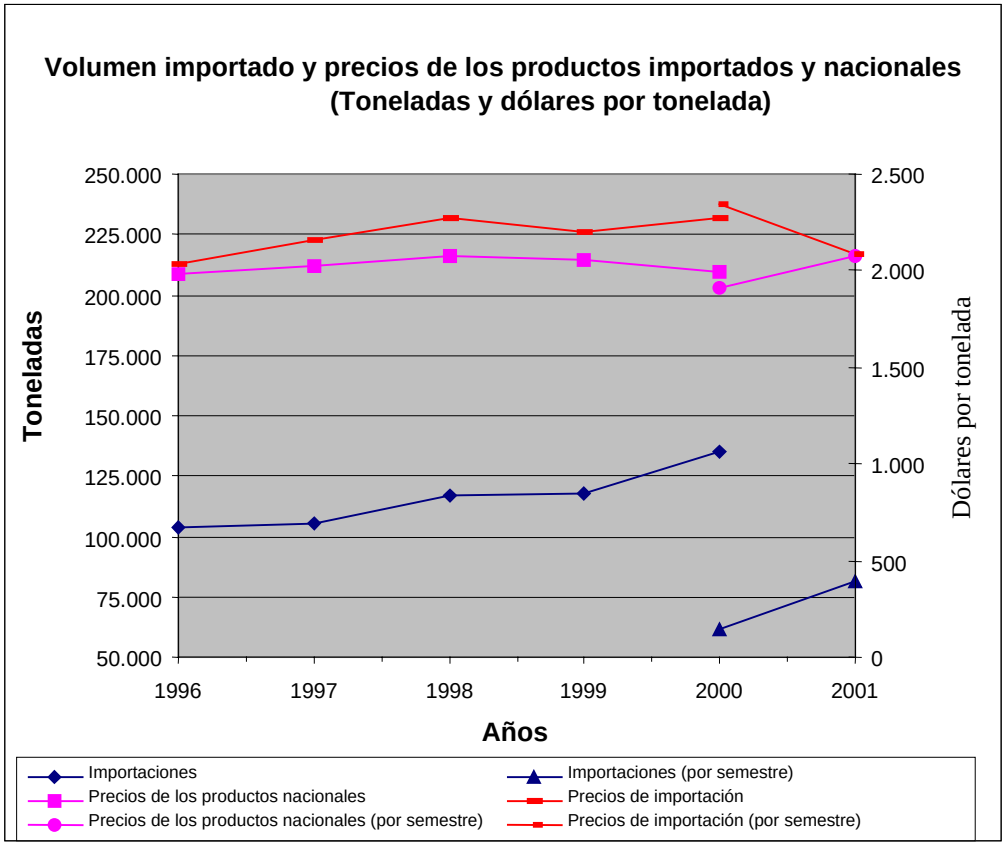
10.517 El Grupo Especial considera que las siguientes observaciones de la USITC son fundamentales en su análisis sobre las condiciones de la competencia. En primer lugar, la USITC afirmó que "[l]os productos importados obtuvieron una participación mayor en el mercado interno en cada uno de los años a partir de 1997". Estamos de acuerdo con esta observación sobre la base del gráfico que sigue, generado utilizando datos de la USITC.[5510]



10.518 En segundo lugar, la USITC observó lo siguiente: "El valor unitario medio de los productos importados se situó por lo general por encima del valor unitario medio de los productos nacionales. En cambio, la información sobre los precios reunida por la Comisión sobre un accesorio soldado a

[5510] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-45, página TUBULAR-38; cuadro TUBULAR-C-6.

tope indicó que las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN y de México (no se informó de importaciones procedentes del Canadá) se vendieron a menor precio que los productos nacionales en cada uno de los trimestres sobre los cuales se facilitaron datos". También estamos de acuerdo con la observación con la USITC de que los valores unitarios medios de los productos importados fueron generalmente superiores a los valores unitarios medios de los productos nacionales, sobre la base del gráfico que sigue, generado, también, utilizando datos de la USITC.[5511]

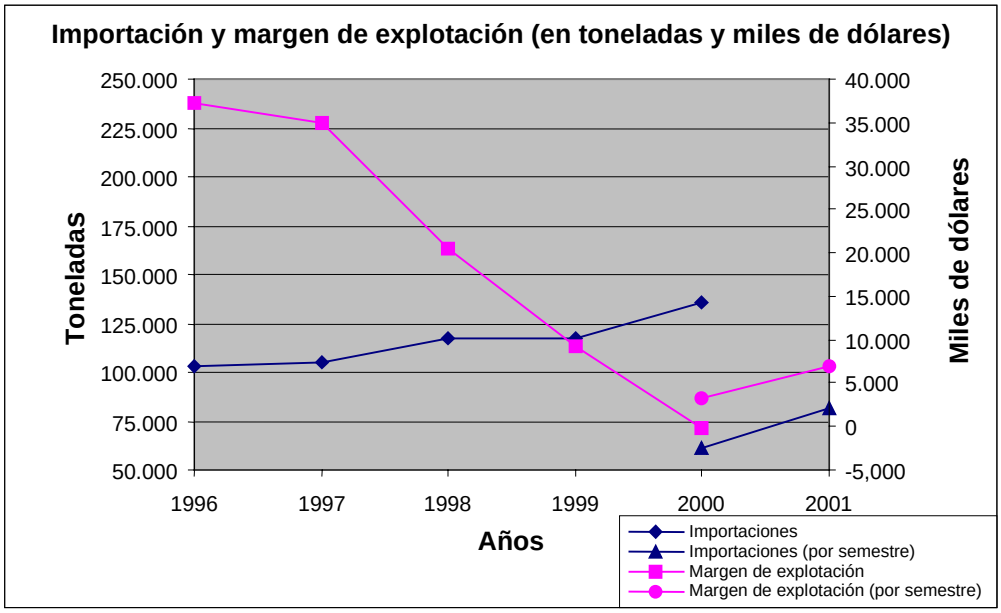


10.519 Observamos que la USITC puso en tela de juicio la pertinencia de los valores unitarios medios como parte de su análisis de las condiciones de competencia, al declarar que había actuado "cuidando de no atribuir excesivo peso al valor unitario medio, que sufre la influencia de cuestiones relativas a la combinación de productos." Aunque consideramos que la USITC debería haber facilitado una explicación más detallada de por qué descartó esos datos con tanta prontitud, no consideramos que haya incurrido necesariamente en error al basarse en datos correspondientes al "accesorio soldado a tope" para excluir los datos sobre el valor unitario medio. En efecto, en la página TUBULAR-54 del volumen II del Informe de la USITC se indica que ese producto, también mencionado como "Producto 22", es un accesorio "de gran volumen". Esto nos sugiere que el Producto 22 era una base razonablemente representativa a los efectos del análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia. También estamos de acuerdo con la conclusión de la USITC según la cual "la información sobre los precios reunida por la Comisión sobre un accesorio soldado a

[5511] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-14, página TUBULAR-17; cuadro TUBULAR-C-6.

tope indicó que las importaciones ... se vendieron a menor precio que los productos nacionales en cada uno de los trimestres sobre los cuales se facilitaron datos". Esto se extrae con evidencia del cuadro TUBULAR-61.[5512]

10.520 Por último, observamos que la USITC constató que "las pruebas de ventas a menor precio de este producto son significativas" y llegó a la siguiente conclusión: "La mayor presencia de productos importados, por lo menos en algunos casos con márgenes importantes de venta a menor precio, impidió que la rama de producción recuperara los mayores costos a través de la subida de los precios; éstos, por el contrario, registraron cierta disminución durante el período. En consecuencia, constatamos que las importaciones son una causa sustancial de daño grave". Como ya se ha señalado, existían pruebas de venta a menor precio de los productos importados respecto del Producto 22, que consideramos suficientemente representativo para constituir la base del análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia. Constatamos que la existencia de ventas a menor precio, junto con el nivel cada vez mayor de las importaciones (así como el de su participación en el mercado), puesto en evidencia en relación con nuestro examen del análisis de la USITC sobre la coincidencia, coincidió con el deterioro de la situación de la rama de producción nacional y tiende a respaldar las anteriores constataciones de la USITC.[5513]



10.521 En consecuencia, sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la USITC facilitó una explicación concluyente que indicaba, con sujeción al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

[5512] Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-61.

[5513] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10; cuadro TUBULAR-20, página TUBULAR-24; cuadro TUBULAR-C-6.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.522 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Los demandados también han alegado que cualquier daño sufrido por la rama de producción nacional fue causado por factores distintos de las importaciones. En primer lugar, los demandados afirman que los resultados obtenidos por la rama de producción se vinculan con factores tales como la coyuntura de los sectores del petróleo y el gas.[5514] Cierta parte de la producción nacional se utiliza con fines relacionados con el petróleo y el gas y, en consecuencia, estaría afectada por la dinámica del mercado de ese sector. Sin embargo, en la medida en que los resultados de la rama de producción se vinculan con la coyuntura económica de los sectores del petróleo y el gas, esto significa que los resultados financieros de la rama de producción tendrían que haber sido mejores en 2000 y en 2001, porque la demanda de artículos tubulares para campos petrolíferos y de otros productos relacionados con el petróleo y el gas fue muy intensa en ese período. En los hechos, el consumo de bridas y accesorios fue un 4,3 por ciento mayor en 2000 que en 1999, y 10,4 por ciento mayor en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. Sin embargo, los resultados financieros de la rama de producción de accesorios se situaron en su nivel más bajo en el año 2000, y el nivel de sus beneficios en el período intermedio de 2001, aunque fue positivo, se mantuvo muy por debajo del nivel de años anteriores del período examinado, en términos anualizados.[5515]
>
> Los demandados también alegan que la ampliación de la capacidad de la rama de producción nacional y la competencia intrasectorial en los precios provocaron daño.[5516] La rama de producción efectivamente amplió su capacidad durante el período examinado, pero a un ritmo inferior al del aumento del consumo aparente.[5517] Por lo tanto, no corresponde presumir que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno. Tampoco han indicado los demandados qué cambios se produjeron durante el período examinado para que la competencia entre los productores nacionales pudiera, por sí sola, convertir una rama de producción que tenía una sólida rentabilidad en una fuente de pérdidas de explotación.
>
> Los demandados aducen que la merma de rentabilidad de la rama de producción nacional fue consecuencia de plantas de producción ineficientes o anticuadas, y que los productores nacionales no logran obtener una cantidad suficiente de artículos

[5514] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Product 22, Carbon Steel Flanges, Fittings, and Tools Joints*, página 49.

[5515] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

[5516] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Product 22, Carbon Steel Flanges, Fittings, and Tools Joints*, páginas 53 y 59.

[5517] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

forjados utilizados en la producción nacional.[5518] Estas alegaciones no tienen respaldo en la información del expediente.

Los demandados también alegan que la rama de producción sufrió las consecuencias de una escasez de trabajadores calificados.[5519] Aunque unos pocos productores señalaron falta de trabajadores en determinadas épocas, la alegación de una escasez de trabajadores se contradice con el hecho de que la rama de producción nacional redujo su personal de producción 6 por ciento entre 1998 y 1999, 8,7 por ciento entre 1999 y 2000 y 4,5 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001. Estas reducciones de personal coincidieron con una disminución de la producción, los envíos y la participación en el mercado, mientras aumentaban las importaciones.

Por último, los demandados alegan que la consolidación de los compradores explica cualquier efecto negativo en los precios sufrido por la rama de producción.[5520] En apoyo de esta afirmación, los demandados citan el caso de un productor que indicó que la consolidación había repercutido negativamente en los niveles de los precios, pero también tenía la ventaja de reducir los gastos de transporte. En general, cabe esperar que la consolidación de los compradores ejerza cierta presión en los precios del mercado interno. Sin embargo, ninguna consolidación explicaría las disminuciones registradas en la producción nacional, los envíos, el empleo y otros indicadores no relacionados con los precios que tuvieron lugar durante el período examinado.

En síntesis, constatamos que el aumento de las importaciones de accesorios es una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional de accesorios, que no lo es menos que cualquier otra causa y, en consecuencia, hemos hecho una determinación positiva."[5521]

Factores examinados por la USITC

Aumento de la capacidad de producción

Alegaciones y argumentos de las partes

10.523 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)vii) del capítulo VII, *supra*.

[5518] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Product 22, Carbon Steel Flanges, Fittings, and Tools Joints*, páginas 51 y 53.

[5519] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Product 22, Carbon Steel Flanges, Fittings, and Tools Joints*, página 58.

[5520] (Nota del original.) *Joint Respondents Prehearing Injury Brief on Product 22, Carbon Steel Flanges, Fittings, and Tools Joints*, página 52.

[5521] Informe de la USITC, volumen I, páginas 177 y 178.

Análisis por el Grupo Especial

10.524 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció que los aumentos de la capacidad nacional de producción desempeñaban un papel como causantes del daño que sufría la rama de producción nacional. En particular, la USITC indicó lo siguiente: "Por lo tanto, no se espera que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno." A nuestro juicio, esta afirmación supone que se espera que los aumentos de la capacidad de producción impongan cierta presión en los precios del mercado interno, aunque no sea "sustancial".

10.525 El hecho de que la USITC consideró que los precios eran importantes se manifiesta con evidencia en la siguiente afirmación que figura en su análisis sobre las condiciones de la competencia respecto de los ABJH:

> "Los compradores de productos tubulares han indicado que el precio era un factor decisivo en sus decisiones de compra, sólo precedido por la calidad.[5522] Además, casi todos los compradores indicaron que las bridas y accesorios importados y nacionales fabricados con la misma categoría y según las mismas especificaciones pueden utilizarse en las mismas aplicaciones. Constatamos que esta característica que permite ampliamente la sustitución indica que el precio desempeña una función importante en el mercado."[5523]

10.526 Además, en la misma parte de su informe, la USITC indicó lo siguiente:

> "La mayor presencia de productos importados, por lo menos en algunos casos con márgenes importantes de venta a menor precio, impidió que la rama de producción recuperara los mayores costos a través de la subida de los precios; éstos, por el contrario, registraron cierta disminución durante el período. En consecuencia, constatamos que las importaciones son una causa sustancial de daño grave."[5524,5525]

10.527 Sobre la base de lo anterior, parece claro al Grupo Especial que la USITC consideró que la presión a la baja de los precios desempeñó un importante papel como causa del daño que sufría la rama de producción nacional. En consecuencia, cabe deducir que la USITC admitió que los aumentos

---

[5522] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-53. Los productores nacionales de bridas y accesorios y un distribuidor de accesorios declararon que el precio era un factor importante en las decisiones de compra de los clientes. Trascripción de la audiencia, página 2516 (Zidell); página 2518 (Graham); página 2520 (Ketchum); y página 2523 (Bernobich).

[5523] Véase el párrafo 10.505.

[5524] (Nota del original.) Los productores nacionales indicaron el aumento de las importaciones como la causa del daño a la rama de producción nacional. En el cuestionario enviado a los productores de accesorios, la Comisión les pidió que indicaran los factores, entre una lista de 13 que incluía las importaciones, que tenían efectos negativos para la rama de producción nacional. Se les dio la posibilidad de [5524]indicar más de un factor. Entre los que respondieron, 16 productores señalaron las importaciones y uno indicó la coyuntura económica general desfavorable. No se indicó ningún otro factor. Las personas que declararon como testigos en la audiencia también mencionaron las importaciones. Un dirigente de una empresa afirmó que la disminución de los volúmenes de venta y de los beneficios causada por las importaciones había obligado a su empresa a desistir de proyectos de inversiones de capital, con grave perjuicio para su competitividad y su eficiencia. Trascripción de la audiencia, página 2517 (Zidell).

[5525] Véase el párrafo 10.505.

de la capacidad de producción provocaron, al menos en parte, una presión a la baja en los precios del mercado interno que, a su vez, repercutió en la situación de la rama de producción nacional. De hecho, el Grupo Especial considera que los aumentos de la capacidad de producción *ejercieron* una presión a la baja sobre los precios, cualquiera que sea la interpretación que se dé al término "sustancial" (el adjetivo que utiliza la USITC). El Grupo Especial estima que todos los "otros factores" pertinentes -incluidos los que tuvieron efectos de daño limitados en la rama de producción nacional- deben determinarse, distinguirse y evaluarse, junto con los demás factores pertinentes, para llegar a una conclusión global de que el aumento de las importaciones tiene una relación auténtica y sustancial de causa a efecto con el daño sufrido por la respectiva rama de producción nacional.

10.528 El Grupo Especial observa que la USITC tomó en consideración las tendencias de la capacidad de producción nacional durante el período objeto de investigación, señalando que la capacidad de los productores nacionales aumentó 7,4 por ciento durante ese período. En particular, indicó lo siguiente:

> "La capacidad de los productores nacionales aumentó 7,4 por ciento durante el período examinado, algo menos que el índice de aumento del consumo. La capacidad de producción nacional alcanzó su nivel más alto del período examinado en 1999, para bajar 5,2 por ciento en 2000 y 4,6 por ciento más en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000."[5526]

10.529 La USITC, a pesar de haber reconocido la función cumplida por este factor como causa de daño a la rama de producción, pareció descartarlo en su análisis a los efectos de la no atribución. A nuestro juicio, al descartar en ese análisis el aumento de la capacidad de producción, la USITC no separó, distinguió y evaluó, mediante una explicación razonada y adecuada, la naturaleza y el alcance de los efectos de daño causados por el aumento de la capacidad de producción, de modo que el daño causado por este factor, junto con otros factores, no se atribuyera al aumento de las importaciones.

Consolidación de los compradores

Alegaciones y argumentos de las partes

10.530 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)vii) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.531 El Grupo Especial también considera que la USITC reconoció que la consolidación de los compradores desempeñó un papel en el daño sufrido por la rama de producción nacional. En particular, la USITC declaró lo siguiente: "En general, cabe esperar que la consolidación de los compradores ejerza cierta presión en los precios del mercado interno. Sin embargo, ninguna consolidación explicaría las disminuciones registradas en la producción nacional, los envíos, el empleo y otros indicadores no relacionados con los precios que tuvieron lugar durante el período examinado." A nuestro juicio, si bien esta afirmación indica que la USITC no consideró que la consolidación de los compradores explicara la intensificación de todos los factores de daño, supone sin embargo, implícitamente, la admisión de que la consolidación de los compradores ejercía "cierta" presión en los precios del mercado interno. Por las razones que se explicarán más adelante, consideramos que esto equivale efectivamente al reconocimiento de que la consolidación de los compradores desempeñó un papel como causa de daño a la rama de producción.

[5526] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro TUBULAR-C-6.

10.532 Como ya se ha indicado, el Grupo Especial considera claro que la USITC estimó que la presión a la baja sobre los precios desempeñó una función importante como causa del daño que sufría la rama de producción nacional. Como también se indicó antes, la USITC manifestó que la consolidación de los compradores ejerció una presión a la baja sobre los precios. Por lo tanto, siguiendo la lógica de la USITC, consideramos que existe una vinculación entre la consolidación de los compradores y el daño sufrido por la rama de producción nacional.

10.533 No obstante, a pesar de esta vinculación, la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución sobre la base de que "ninguna consolidación explicaría las disminuciones registradas en la producción nacional, los envíos, el empleo y otros indicadores no relacionados con los precios que tuvieron lugar durante el período examinado". Fuera de esta afirmación, la USITC no facilitó explicación alguna de por qué "ninguna consolidación explicaría las disminuciones registradas en la producción nacional, los envíos, el empleo y otros indicadores no relacionados con los precios que tuvieron lugar durante el período examinado". En consecuencia, a juicio del Grupo Especial, la explicación de la USITC de su análisis sobre la consolidación de los compradores no fue suficientemente fundamentada. Además, estimamos que la USITC, al no explicar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por la consolidación de los compradores, junto con otros factores, se separara y distinguiera debidamente y no se atribuyera al aumento de las importaciones.

Conclusiones

10.534 El Grupo Especial considera que, con respecto a los ABJH, la USITC no cumplió su obligación en materia de no atribución, que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, consideramos que la USITC no separó, distinguió y evaluó debidamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de factores distintos del aumento de las importaciones que causaban daño a la respectiva rama de producción nacional mediante una explicación razonada y adecuada. Nos parece que esto resulta claramente del hecho de que la USITC descartó algunos factores (a saber: los aumentos de la capacidad de producción nacional y la consolidación de los compradores) en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido efectivamente que esos factores causaban daño a la rama de producción.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.535 A pesar de que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran su constatación de coincidencia, el Grupo Especial ha estimado que existía una clara coincidencia entre la tendencia ascendente de las importaciones y la tendencia descendente de los factores de daño. El Grupo Especial ha estudiado el examen realizado por la USITC de las condiciones de la competencia llegando a la conclusión de que la USITC facilitó una explicación concluyente que indicaba, siempre que se cumpliera la prescripción de no atribución, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de ABJH y el daño grave causado a los respectivos productores nacionales. Además, hemos constatado que el análisis efectuado por la USITC a los efectos de la no atribución no separó, distinguió y evaluó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de la consolidación de los compradores y el aumento de la capacidad de producción a fin de que el daño causado por estos factores, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.536 En consecuencia, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC según la cual existió una relación de causalidad entre las importaciones de ABJH y el daño causado a los respectivos productores nacionales es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

h) Barras de acero inoxidable

10.537 El Grupo Especial señala para comenzar que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) Coincidencia y condiciones de la competencia

Constataciones de la USITC

10.538 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable es una causa importante, y no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable.
>
> a. Condiciones de la competencia
>
> Hemos tenido en cuenta diversos factores que afectan a la competitividad de las barras de acero inoxidable nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluyendo factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, los cambios de la capacidad y la producción mundiales, y las condiciones del mercado. Estos factores afectan a los precios y a otras consideraciones que tienen en cuenta los compradores al determinar si han de adquirir artículos de fabricación nacional o importados.
>
> En primer lugar, la demanda de barras de acero inoxidable ha tenido ciertas oscilaciones pero aumentó globalmente en cada uno de los cinco años completos del período objeto de investigación. El consumo de barras de acero inoxidable en los Estados Unidos aumentó de 276.600 toneladas en 1996 a 294.400 toneladas en 1997, pero disminuyó entonces a 280.300 toneladas en 1998 y a 265.500 toneladas en 1999. En 2000, sin embargo, el consumo aparente de barras aumentó 22,2 por ciento alcanzando a 324.200 toneladas.[5527] Este nivel de consumo superó en 17,2 por ciento al de 1996.[5528] Con el deterioro general de la economía en 2001, el consumo aparente

[5527] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5528] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

de barras disminuyó 13 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001.[5529]

En segundo lugar, las barras de acero inoxidable se utilizan por las industrias aeroespacial, del automóvil, de elaboración de productos químicos, de productos lácteos, agroalimentarias, de equipo farmacéutico y de material marítimo, y otras de equipo de manipulación de líquidos.[5530] La gran mayoría de los participantes en el mercado indica que no se conocen sustitutos de las barras de acero inoxidable.[5531]

En tercer lugar, aunque 14 empresas nacionales informaron de que fabricaban barras de acero inoxidable en el año 2000[5532], la gran mayoría de la producción nacional de ese año correspondió a cuatro empresas: Carpenter/Talley, Crucible Specialty Metals, AvestaPolarit, y Slater Steels Corp.[5533] La rama de producción nacional de barras se concentró durante el período objeto de investigación. En 1997, Carpenter Technology, que en 2000 fue la *** productora nacional de barras de acero inoxidable[5534], adquirió Talley, la *** mayor empresa productora en el año 2000.[5535] Además, Empire Specialty Steel, que en 2000 fue la *** mayor empresa productora de barras, puso fin a sus actividades en materia de acero inoxidable en junio de 2001.[5536]

El nivel de la capacidad global de la rama de producción aumentó durante el período objeto de investigación, incrementándose 5,5 por ciento entre 1996 y 2000.[5537] La capacidad de producción, en el período intermedio de 2001, superó en 2,2 por ciento la del período intermedio de 2000.[5538] La utilización de la capacidad

---

[5529] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5530] (Nota del original.) Informe Confidencial, página STAINLESS-2, e Informe Público, página STAINLESS-1.

[5531] (Nota del original.) *EC-Y-046*, cuadro STAINLESS-6.

[5532] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5533] En 2000 correspondió a esas cuatro empresas *** por ciento de la producción nacional de barras de acero inoxidable de que se informó: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5534] (Nota del original.) Correspondió a Carpenter el *** por ciento de la producción nacional de barras de acero inoxidable de que se informó: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5535] (Nota del original.) Correspondió a Talley el *** por ciento de la producción nacional de barras de acero inoxidable de que se informó: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5536] (Nota del original.) Empire Specialty Steel Inc., respuesta al cuestionario de 6 de agosto de 2001 (documento adjunto).

[5537] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

[5538] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

disminuyó de 63,0 por ciento en 1996 a 52,1 por ciento en 1999 pero aumentó a 55,8 por ciento en 2000.[5539] Disminuyó posteriormente de 59,5 por ciento a 49,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y 2001.[5540]

En cuarto término, el precio es un factor importante en las decisiones de compra de barras de acero inoxidable. Aunque por lo general la mayoría de los compradores declarantes indicaron la calidad como el factor más importante de las decisiones de compra de barras de acero inoxidable, la gran mayoría de los compradores indicó que el precio era uno de los tres principales factores en las decisiones de compra.[5541]

En quinto lugar, tal como ocurre con muchos productos de acero inoxidable, el precio de las barras de acero inoxidable sufre la influencia directa del precio del níquel.[5542] Para prever las oscilaciones del precio del níquel los productores imponen un recargo al precio de sus productos de barras de acero inoxidable cuando los precios del níquel alcanzan determinado nivel.[5543] En términos generales, los precios del níquel, después de bajar durante los tres primeros años del período objeto de investigación, tuvieron un aumento considerable durante todo el año 1999 y el primer semestre de 2000. Bajaron después en el período intermedio de 2001.[5544] El precio de las barras de acero inoxidable de fabricación nacional siguió esta tendencia hasta cierto punto durante el período objeto de investigación, disminuyendo los valores unitarios medios de los envíos hasta el final de 1999 para recuperarse en 2000 y bajar después en el período intermedio de 2001.[5545]

En sexto lugar, durante el período objeto de investigación se importaron barras de acero inoxidable de 40 países, aunque no todos ellos las exportaron a los Estados Unidos todos los años.[5546] El volumen de las importaciones de barras de acero inoxidable, excluidas las procedentes de México, aumentó 54 por ciento entre 1996 y 2000 pero disminuyó 17 por ciento entre el período intermedio de 2000

[5539] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

[5540] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

[5541] (Nota del original.) INV-Y-212, página 95.

[5542] (Nota del original.) Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95 a 96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70 a 71.

[5543] (Nota del original.) Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95 y 96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70 y 71.

[5544] (Nota del original.) Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95 y 96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70 y 71.

[5545] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18, STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5546] (Nota del original.) INV-Y-180, cuadro G25, "Barras y perfiles livianos de acero inoxidable".

y el período intermedio de 2001.[5547] El expediente indica que las barras de acero inoxidable nacionales e importadas son comparables en la mayoría de sus aspectos.[5548]

La capacidad total de los productores extranjeros de barras de acero inoxidable, con exclusión de los de México, aumentó 10,5 por ciento durante el período examinado. La utilización de la capacidad de esos productores aumentó de 74,2 por ciento en 1996 a 82,3 por ciento en 1998, se redujo a 77,2 por ciento en 1999 y volvió a aumentar a 87,1 por ciento en 2000. La utilización de la capacidad de producción extranjera total aumentó de 89,2 por ciento a 90 por ciento en el período intermedio de 2001.[5549]

En séptimo lugar, en 1995 se impusieron derechos antidumping sobre las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes del Brasil, España, la India y el Japón.[5550] En mayo de 2001 se impusieron derechos antidumping contra los perfiles angulares de acero inoxidable importados del Japón, Corea y España.[5551]

b. Análisis

Constatamos en primer lugar que los aumentos de la importación entre 1996 y 2000 tuvieron graves efectos negativos en los niveles de producción, los envíos y las ventas comerciales de la rama de producción nacional y su participación en el mercado. Como hemos indicado antes, durante el período objeto de investigación hubo un considerable aumento de las importaciones, tanto en volumen como en participación en el mercado, aumentando el volumen 53,8 por ciento en el período comprendido entre 1996 y 2000 y aumentando igualmente 11 puntos porcentuales la participación en el mercado en ese período[5552]. A pesar de que estos aumentos de la importación se produjeron durante un período de intensificación de la demanda, tanto el volumen de producción como los niveles de los envíos y los ingresos derivados de las ventas tuvieron una disminución importante como consecuencia del aumento del volumen de importación durante el período.[5553]

En particular, los niveles de producción de la industria nacional disminuyeron 10.000 toneladas (equivalentes a 5,5 por ciento) durante el período comprendido

---

[5547] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

[5548] (Nota del original.) *EC-Y-046*, cuadro STAINLESS-24; véase, en general, *EC-Y-046*, páginas 14 a 28.

[5549] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-45.

[5550] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5551] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5552] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5553] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18, STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

entre 1996 y 2000[5554]; sus ventas comerciales netas disminuyeron *** toneladas (equivalentes a *** por ciento) en el mismo período[5555]; y el valor de sus ventas comerciales netas se redujo *** por ciento durante el período.[5556] Como consecuencia de estas disminuciones de la producción y las ventas, los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción también se redujeron considerablemente, cayendo de 63,0 por ciento en 1996 a 55,8 por ciento en 2000.[5557] Además, la participación de la rama de producción nacional en el mercado también se redujo considerablemente, disminuyendo de 64,6 por ciento en 1996 a 59,8 por ciento en 1999 y a 53,5 por ciento en 2000.[5558]

En realidad, la rama de producción sufrió disminuciones en los niveles de su producción, sus envíos y su participación en el mercado a pesar de que amplió considerablemente su capacidad durante un período de crecimiento razonablemente firme de la demanda de barras de acero inoxidable. Esa mayor capacidad no bastó para que la rama de producción pudiera aprovechar el crecimiento de la demanda de barras de acero inoxidable al captar las importaciones una participación cada vez mayor en el mercado interno de barras durante el período investigado. En particular, el consumo aparente de barras de acero inoxidable aumentó 48.000 toneladas entre 1996 y 2000, pero el volumen de las importaciones creció a ritmo más acelerado aumentando casi 53.000 toneladas durante el mismo lapso. Este crecimiento de las importaciones impidió en los hechos que la rama de producción nacional participara en el crecimiento de la demanda durante el período objeto de investigación. En síntesis, el aumento de las importaciones ocurrido durante el período tuvo claramente efectos negativos graves en los volúmenes de producción, los niveles de las ventas, los ingresos derivados de ellas y la participación en el mercado de la rama de producción nacional durante el período.

El expediente indica también que las importaciones afectaron negativamente a los precios de las barras de acero inoxidable en el mercado interno durante el

---

[5554] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

[5555] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5556] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5557] (Nota del original.) A este respecto, los compradores del mercado informaron de que el grado de la posibilidad de sustitución entre los artículos importados y los nacionales era moderadamente alto, lo que indicaba que el aumento de volumen de las importaciones se produjo directamente a costa de la participación de los productos nacionales en el mercado.

[5558] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4. En realidad, los efectos negativos más importantes que tuvieron las importaciones en términos cuantitativos se produjeron durante el último año completo del período objeto de investigación, cuando el consumo aparente de barras de acero inoxidable aumentó 22,1 por ciento y el volumen de las importaciones se incrementó 41,3 por ciento. Durante ese año la rama de producción perdió 6,3 puntos porcentuales de participación en el mercado y sufrió la reducción más importante de sus índices de utilización de la capacidad en todo el período objeto de investigación. Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-18, STAINLESS-30, STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

período objeto de investigación. El expediente de esta investigación indica que la mayoría de los compradores considera que las barras de acero inoxidable nacionales y las importadas son comparables en la mayoría de sus aspectos[5559], lo que denota un alto grado de posibilidad de sustitución entre los productos. Además, el expediente de esta investigación también indica que el precio constituye un factor importante en las decisiones de compra.[5560] Por último, observamos que los productos importados se vendieron a menor precio que los nacionales durante el período objeto de investigación en 47 de las 53 comparaciones trimestrales posibles, con márgenes de diferencia que llegaban hasta 51 por ciento.[5561]

Constatamos que estas ventas a precio inferior hicieron bajar los precios en el mercado y contuvieron su subida en el período objeto de investigación. A pesar de que los participantes en el mercado suponen que el precio de las barras de acero inoxidable sigue el precio del níquel, los ingresos por ventas netas de la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable no siguieron el ritmo de los movimientos del costo del níquel durante la segunda mitad del período objeto de investigación, sobre todo en el segundo semestre de 1999 y en 2000, cuando el precio del níquel subió considerablemente.[5562] Mientras que el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción aumentó en 2000 y en el período intermedio de 2001, el costo de los productos vendidos por la rama de producción aumentó de *** por ciento de sus ingresos netos por ventas en 1998 a *** por ciento en 1999, *** por ciento en 2000 y *** por ciento en el período intermedio de 2001. Como consecuencia de este margen decreciente entre el costo de los productos vendidos por la rama de producción y el valor de sus ventas netas, el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó pasando de un beneficio de *** por ciento en 1998 a una pérdida de *** por ciento en 1999, se recuperó apenas levemente logrando un beneficio mínimo de *** por ciento en 2000, y cayó en el período intermedio de 2001 a una pérdida de *** por ciento.[5563] Además, la declinación general de los niveles de explotación de la rama de producción en los últimos dos años y medio del período se produjeron cuando las importaciones estaban en su nivel máximo de participación en el mercado de todo período.[5564] Y sus

[5559] (Nota del original.) *NV-Y-212*, página 95.

[5560] (Nota del original.) *NV-Y-212*, página 95.

[5561] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-87 y STAINLESS-99 y figura STAINLESS-9. La coherencia de las cifras sobre ventas a menor precio encuentra apoyo en el examen del valor unitario medio de los productos nacionales y los importados, que también muestra que los importados tuvieron niveles de precios sistemáticamente inferiores a los productos nacionales durante el período. Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-C-4.

[5562] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, páginas 95 y 96; Informe Público, páginas STAINLESS-70 a STAINLESS-71 y cuadros STAINLESS-6, STAINLESS-18, STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5563] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5564] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

> productos se vendían sistemáticamente a precio inferior al de los artículos nacionales.[5565] Por lo tanto, constatamos que la sistemática venta de productos importados a precio considerablemente inferior durante la segunda mitad del período objeto de investigación hizo bajar los precios del mercado interno y contuvo su subida en medida grave, a pesar de que los precios del níquel y los valores unitarios medios de la rama de producción también tuvieron un aumento importante durante el período.
>
> En síntesis, constatamos que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial del deterioro de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante el período. ..."[5566]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.539 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.2 g) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.540 El Grupo Especial señala para empezar que la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia respecto de las barras de acero inoxidable y llegó a la conclusión de que existía coincidencia. Por lo tanto, examinaremos si esta constatación facilita una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos la corroboran.

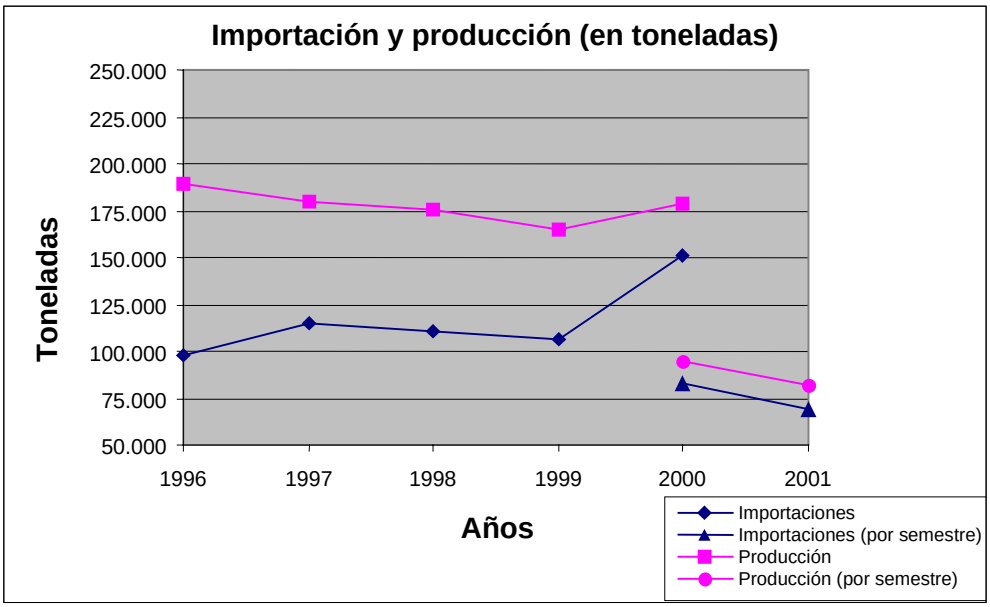
10.541 El Grupo Especial recuerda nuevamente que cuando se examina la coincidencia es preciso establecerla entre los movimientos o las tendencias de las importaciones y los movimientos o las tendencias de los factores de daño. Aplicando su norma de examen, el Grupo Especial ha estudiado la coincidencia entre las importaciones y varios de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, entre ellos los citados por la USITC, sobre la base de los hechos de que disponía la USITC al formular su determinación.

10.542 En primer lugar, con respecto a las tendencias de las importaciones y las tendencias de la producción, el Grupo Especial observa que no parece existir ninguna coincidencia. En particular, la producción disminuyó entre 1997 y 1999 mientras que los niveles de importación disminuyeron en el mismo período. Análogamente, cuando las importaciones aumentaron entre 1999 y 2000, lo mismo ocurrió con la producción. Por último, cuando las importaciones disminuyeron al final mismo del período objeto de investigación, lo mismo ocurrió con la producción.[5567]

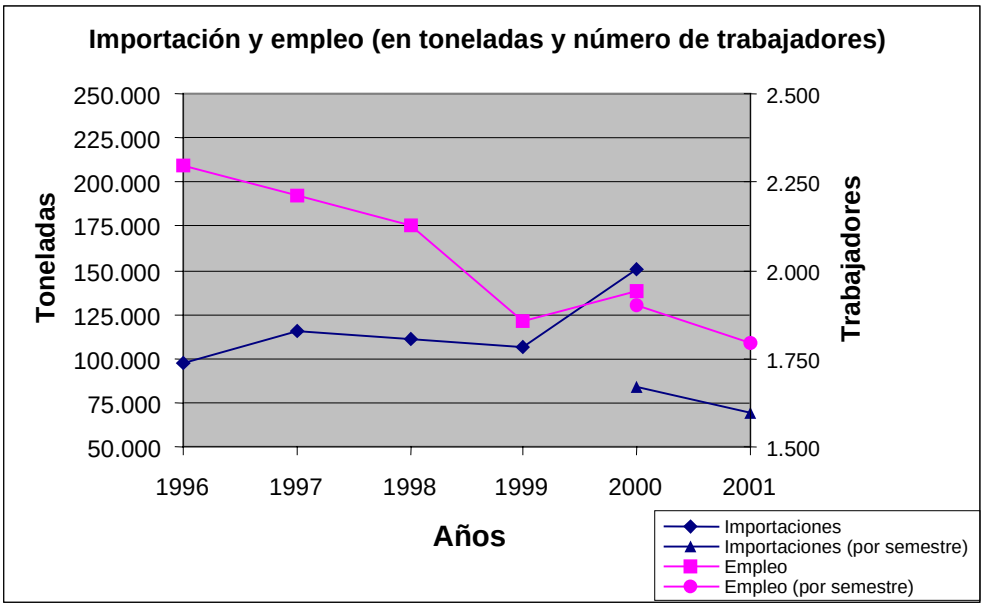
[5565] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-86 y STAINLESS-87 y figuras STAINLESS-9 y 10.

[5566] Informe de la USITC, vol I, páginas 208 a 212.

[5567] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11; cuadro STAINLESS-18, página STAINLESS-24; cuadro STAINLESS-C-4.

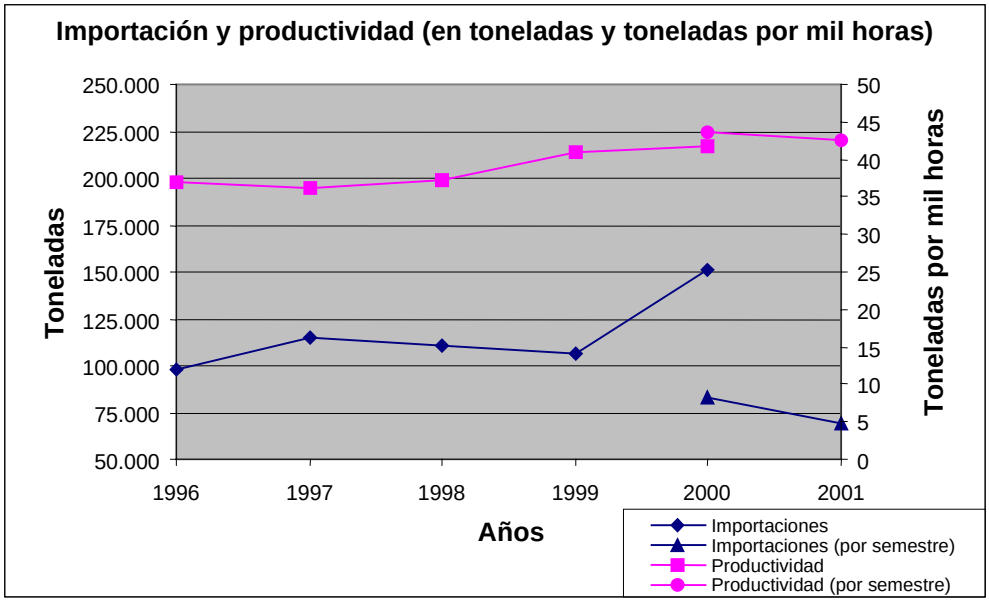


10.543 Las tendencias de la importación y del empleo parecen presentar una falta de conexión análoga a la que se manifiesta en relación con la producción. En particular, el empleo disminuyó entre 1997 y 1999. Durante el mismo período, el nivel de las importaciones disminuyó. Del mismo modo, las importaciones aumentaron entre 1999 y 2000, y lo mismo ocurrió con el empleo. Por último, cuando las importaciones disminuyeron al final mismo del período objeto de investigación, ocurrió lo mismo con el empleo.[5568]



[5568] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11; cuadro STAINLESS-18, página STAINLESS-24; cuadro STAINLESS-C-4.

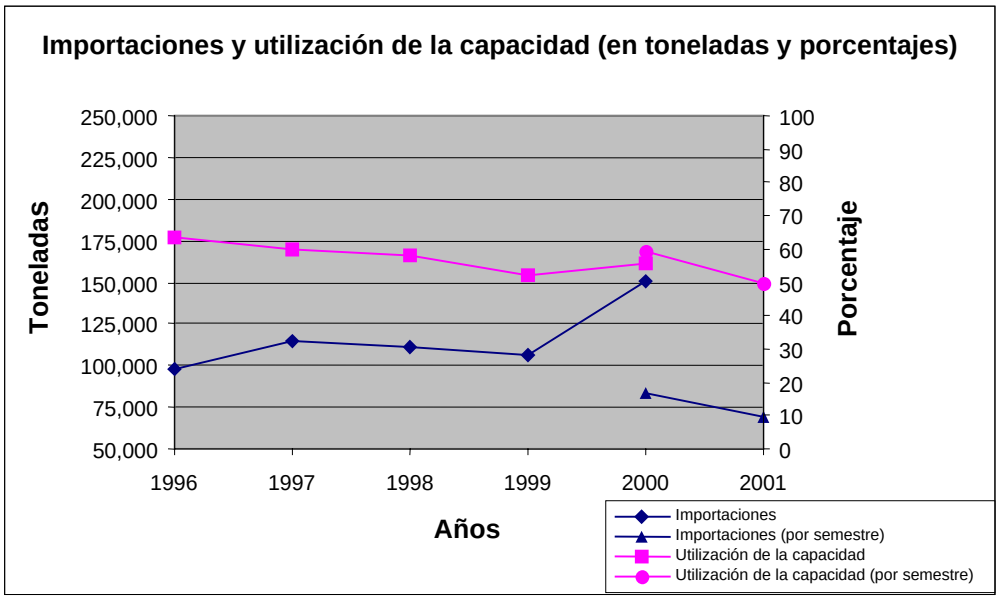
10.544 Tampoco advertimos ninguna coincidencia entre las tendencias de las importaciones y de la productividad. En particular, la productividad fue ascendiendo gradualmente a partir de 1997. En apariencia, esto sucedió independientemente de las tendencias de las importaciones, que disminuyeron entre 1997 y 1999 y aumentaron después entre 1999 y 2000. Por último, cuando las importaciones disminuyeron al final mismo del período objeto de investigación, lo mismo ocurrió con la productividad, aunque en grado leve.[5569]



10.545 De modo similar, tampoco parece existir coincidencia alguna entre los aumentos de las importaciones y la utilización de la capacidad. En particular, esta última disminuyó entre 1997 y 1999 a pesar de que también las importaciones disminuyeron durante ese período. La utilización de la capacidad aumentó (aunque levemente) entre 1999 y 2000, período en que también aumentaron las importaciones. Por último, cuando las importaciones disminuyeron al final mismo del período objeto de investigación, lo mismo ocurrió con la utilización de la capacidad.[5570]

[5569] Los datos representados en los dos gráficos que figuran *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11; cuadro STAINLESS-18, página STAINLESS-24; cuadro STAINLESS-C-4.

[5570] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-15; cuadro STAINLESS-18, página STAINLESS-24; cuadro STAINLESS-C-4.



10.546 Aunque nuestra evaluación indica que la tendencia de las importaciones no coincide con las tendencias de la producción, el empleo, la productividad y la utilización de la capacidad, ello no significa necesariamente que no existiera coincidencia en términos globales. A este respecto señalamos que no nos ha sido posible examinar si los hechos indicaban que existía coincidencia de las tendencias de las importaciones con las tendencias del margen de explotación y las ventas comerciales netas, ya que los datos referentes a estos dos últimos factores habían sido expurgados del Informe de la USITC por fundamentos de confidencialidad. Tales hechos pueden afectar a la conclusión general acerca de si existió o no coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los factores de daño. Por lo tanto, el Grupo Especial no puede llegar a una conclusión definitiva acerca de si globalmente existió o no coincidencia.

10.547 Como se indicó antes, en los casos en que se ha llevado a cabo un análisis sobre la coincidencia como parte de la demostración general relativa a la relación de causalidad pero no ha demostrado que exista esa relación, el Grupo Especial prosigue su examen pasando al análisis de las condiciones de la competencia para evaluar si la USITC logró, a pesar de todo, presentar un análisis concluyente sobre la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto. Observamos que la USITC analizó las condiciones de la competencia además de efectuar un análisis sobre la coincidencia.

10.548 El Grupo Especial observa que la USITC consideró que "las importaciones afectaron negativamente a los precios de las barras de acero inoxidable de fabricación nacional durante el período objeto de investigación". La USITC añadió que "los productos importados se vendieron a menor precio que los nacionales durante el período de investigación en 47 de las 53 comparaciones trimestrales posibles, con márgenes de diferencia que llegaban hasta 51 por ciento." Por último, la USITC constató que "estas ventas a precio inferior hicieron bajar los precios en el mercado y contuvieron su subida en el período objeto de investigación ... Por lo tanto, constatamos que la sistemática venta de productos importados a precio considerablemente inferior durante la segunda mitad del período objeto de investigación hizo bajar los precios del mercado interno y contuvo su subida en medida grave, a pesar de que los precios del níquel y los valores unitarios medios de la rama de producción también tuvieron un aumento importante durante el período".

10.549 Observamos como cuestión preliminar que los precios internos pertinentes han sido expurgados del expediente de la USITC por motivos de confidencialidad. El Grupo Especial está de acuerdo en que los Miembros, en determinadas circunstancias, tienen la obligación, conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de dar carácter confidencial a ciertas informaciones aunque las autoridades competentes pueden basar sus determinaciones en tales datos.[5571] Esa obligación no debe menoscabar los derechos de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. En los casos en que se ha dado carácter confidencial a los datos, el Grupo Especial examinará si la autoridad competente facilitó una explicación razonada y adecuada a través de otros medios distintos de la divulgación de esos datos.[5572]

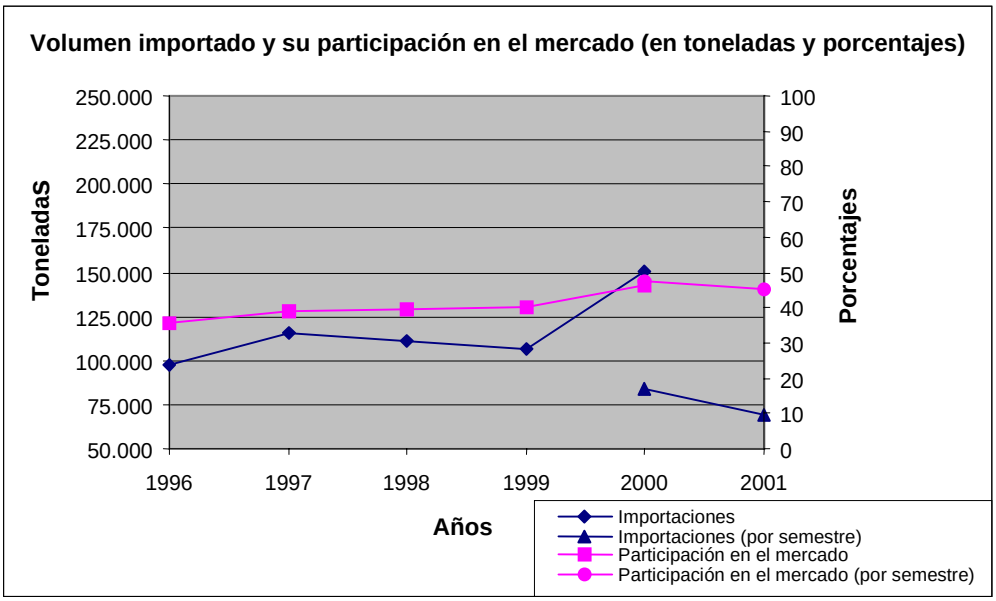
10.550 Señalamos a este respecto, en relación con las barras de acero inoxidable, que en el cuadro STAINLESS-99 se resumen los diversos casos de venta a precio inferior y se facilita la gama de márgenes de venta a precio inferior en todos esos casos. En particular, el cuadro indica que hubo 40 casos de venta a precio inferior de las importaciones no procedentes del TLCAN y que la gama de ventas a precio inferior oscilaba entre el 0,1 por ciento y el 51,8 por ciento. Señalamos también que los reclamantes no objetan esta alegación fáctica -que hubo 40 casos de venta a precio inferior de importaciones no procedentes del TLCAN- y que es contrario a nuestra norma de examen volver a evaluar la calidad de estas pruebas en ausencia de una impugnación *prima facie*. A nuestro juicio, aunque hubo datos pertinentes que fueron expurgados del Informe de la USITC, la USITC, no obstante, facilitó en el cuadro STAINLESS-99 información alternativa que tenía por objeto reemplazar los datos expurgados. A la luz de lo que antecede, el Grupo Especial llega a la conclusión de que los hechos de que dispone tienden a apoyar la conclusión de la USITC de que hubo ventas a menor precio de las importaciones durante el período objeto de investigación.

10.551 Observamos que las tendencias de la participación del volumen importado en el mercado aparecen ilustradas en el gráfico que figura *infra*, que ha sido elaborado utilizando datos de la USITC.[5573]

[5571] Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafos 111, 112 y 119.

[5572] Véanse nuestros análisis en los párrafos 10.272-10.275.

[5573] Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, en particular en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11; cuadro STAINLESS-67, página STAINLESS-55; cuadro STAINLESS-C-4.



10.552 El Grupo Especial observa que los hechos indican que la participación de los productos importados en el mercado aumentó en forma bastante considerable durante el período objeto de investigación, lo que podría estar en consonancia con una constatación de ventas a menor precio de los productos importados. En particular, la USITC constató que "la sistemática venta de productos importados a precio considerablemente inferior durante la segunda mitad del período objeto de investigación hizo bajar los precios del mercado interno y contuvo su subida en medida grave". A nuestro juicio, habida cuenta de los hechos a que se hace referencia *supra*, la USITC facilitó una explicación concluyente que indicaba, con sujeción al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.553 En conclusión, el Grupo Especial considera que el análisis de las condiciones de competencia realizado por la USITC no facilitó una explicación concluyente de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y un daño grave causado a la respectiva rama de producción nacional.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.554 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "En realidad, la rama de producción sufrió disminuciones en los niveles de su producción, sus envíos y su participación en el mercado a pesar de que amplió considerablemente su capacidad durante un período de crecimiento razonablemente firme de la demanda de barras de acero inoxidable. Esa mayor capacidad no bastó para que la rama de producción pudiera aprovechar el crecimiento de la demanda de barras de acero inoxidable al captar las importaciones una participación cada vez mayor en el mercado interno de barras durante el período investigado. En particular, el consumo aparente de barras de acero inoxidable aumentó 48.000 toneladas entre 1996 y 2000, pero el volumen de las importaciones creció a ritmo más acelerado aumentando casi 53.000 toneladas durante el mismo lapso. Este crecimiento de las

importaciones impidió en los hechos que la rama de producción nacional participara en el crecimiento de la demanda durante el período objeto de investigación. En síntesis, el aumento de las importaciones ocurrido durante el período tuvo claramente efectos negativos graves en los volúmenes de producción, los niveles de las ventas, los ingresos derivados de ellas y la participación en el mercado de la rama de producción nacional durante el período.

...

En síntesis, constatamos que el aumento cuantitativo de las importaciones de barras de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial del deterioro de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante el período. Al formular esta constatación tomamos en consideración el argumento de los demandados según el cual los cambios negativos de la situación de la rama de producción durante la segunda mitad del período fueron causados principalmente por una merma de la demanda de barras de acero inoxidable a fines de 2000 y en el período intermedio de 2001, así como por un aumento del costo de la energía en el mismo período.[5574] Aunque estamos de acuerdo con Eurofer en que hubo una merma de la demanda de barras de acero inoxidable y un aumento del costo de la energía al final de 2000 y en el período intermedio de 2001, el expediente indica que hubo una disminución importante de los niveles de producción, ventas y rentabilidad de la rama de producción durante los años anteriores a 2000 y 2001. En particular, observamos que tanto la participación en el mercado que tuvo la rama de producción como el volumen de su producción y sus niveles de empleo y de rentabilidad sufrieron un considerable deterioro durante el período comprendido entre 1996 y 1999 frente al volumen cada vez mayor de las importaciones. Teniendo en cuenta estos hechos, constatamos que las importaciones fueron una causa más importante del deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que las disminuciones de la demanda y los aumentos del costo de la energía, sobre todo teniendo en cuenta que los volúmenes de importación y la participación en el mercado tuvieron, ambos, un aumento significativo en 2000. En realidad, constatamos que la imposibilidad de la rama de producción de mantener sus beneficios de explotación frente a los cambios de la demanda y del costo de la energía es una consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período.

También hemos tomado en consideración el argumento de los demandados según el cual la situación de la rama de producción durante el período se vio afectada significativamente por los resultados desfavorables de las actividades de las empresas productoras nacionales AL Tech/Empire y Republic, cuyas operaciones en materia de barras de acero inoxidable sufrieron durante el período objeto de investigación -según afirman- por motivos que poco tienen que ver con las importaciones.[5575] Observamos, sin embargo, que ***.[5576] Observamos también que aunque se

[5574] (Nota del original.) *Eurofer Prehearing Brief on Injury*, página 3.

[5575] (Nota del original.) *Eurofer Prehearing Brief on Injury*, páginas 10 a 17.

[5576] (Nota del original.) ***.

excluyera de nuestro análisis a estos dos productores el expediente indica que los demás productores nacionales de barras de acero inoxidable también sufrieron un deterioro importante en los niveles de sus ingresos de explotación, el valor de sus ventas comerciales netas, el valor unitario de sus ventas y sus niveles de empleo durante el período.[5577]

Por último, tomamos nota de que en 1995 se impusieron derechos antidumping contra las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes del Brasil, España, la India y el Japón.[5578] Aunque esos derechos tienen por finalidad compensar los márgenes de dumping en las ventas de esos productos importados, observamos que el expediente de esta investigación indica que los derechos no limitaron, durante el período objeto de investigación, la capacidad de los productores de esos países de seguir exportando barras de acero inoxidable a los Estados Unidos en cantidades sustanciales, e incluso cada vez mayores.[5579]

En vista de lo anterior, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable es una causa importante, y no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional que produce barras de acero inoxidable. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional."[5580]

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda

Alegaciones y argumentos de las partes

10.555 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)viii) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.556 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda desempeñaron un papel como causa del daño sufrido por la rama de producción nacional. En particular, la USITC indicó lo siguiente: "Aunque estamos de acuerdo con Eurofer en que hubo una merma de la demanda de barras de acero inoxidable ... al final de 2000 y en el período intermedio

[5577] (Nota del original). Por último, observamos también que, aunque la norma legal dispone que evaluemos si hubo o no un número importante de productores que lograron actuar con niveles razonables de beneficios, en última instancia nos impone evaluar si el aumento de las importaciones ha sido o no una causa sustancial de daño grave a la rama de producción "en su conjunto". *19 U.S.C.*, artículo 2252(c)(6).

[5578] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1. Observamos también que en mayo de 2001 se impusieron derechos antidumping contra las importaciones de perfiles angulares de acero inoxidable procedentes del Japón, Corea y España. Observamos que todavía no es posible evaluar si esos derechos habrán de reducir significativamente el nivel de las importaciones procedentes de esos países.

[5579] (Nota del original). INV-Y-180, G25 – Stainless Bar and Light Shapes.

[5580] Informe de la USITC, volumen I, páginas 211 a 213.

de 2001, el expediente indica que hubo una disminución importante de los niveles de producción, ventas y rentabilidad de la rama de producción durante los años anteriores a 2000 y 2001". A nuestro juicio, si la disminución de la demanda no hubiera causado daño en absoluto, la USITC lo habría dicho así. En lugar de ello, afirmó lo siguiente: "constatamos que las importaciones fueron una causa más importante del deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que las disminuciones de la demanda".

10.557 El Grupo Especial observa que la USITC examinó las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación. Señaló que, aunque la demanda aumentó entre 1996 y 1997, volvió a disminuir en 1998 y 1999. Se recuperó nuevamente en 2000, pero disminuyó una vez más en el período intermedio de 2001. Más particularmente, en la parte que contiene el análisis de la condiciones de competencia, la USITC constató lo siguiente:

> "En primer lugar, la demanda de barras de acero inoxidable ha tenido ciertas oscilaciones pero aumentó globalmente en cada uno de los cinco años completos del período objeto de investigación. El consumo aparente de barras de acero inoxidable en los Estados Unidos aumentó de 276.600 toneladas en 1996 a 294.400 toneladas en 1997, pero disminuyó entonces a 280.300 toneladas en 1998 y a 265.500 toneladas en 1999. En 2000, sin embargo, el consumo aparente de barras aumentó 22,2 por ciento alcanzando a 324.200 toneladas.[5581] Este nivel de consumo superó en 17,2 por ciento al de 1996.[5582] Con el deterioro general de la economía en 2001, el consumo aparente de barras disminuyó 13 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. "[5583, 5584]

10.558 Aunque la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda habían desempeñado un papel en el daño sufrido por la rama de producción nacional, pareció descartar este factor en su análisis a los efectos de la no atribución al afirmar que "constatamos que la imposibilidad de la rama de producción de mantener sus beneficios de explotación frente a los cambios de la demanda y del costo de la energía es una consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período". A nuestro juicio esto no constituye una explicación fundamentada y suficiente. El Grupo Especial no desea prescribir cuánto se requiere para una explicación fundamentada y suficiente, pero considera que la USITC podría, por ejemplo, haber demostrado la inexistencia de vinculación entre las disminuciones de la demanda durante el período objeto de investigación y el daño sufrido en este caso particular. Más concretamente, la USITC podría haber explicado que el margen de explotación, que tal vez sea el factor de daño más pertinente a este respecto, disminuyó independientemente de las tendencias de la demanda. Ese análisis podría haberse ampliado con una explicación de que las disminuciones del margen de explotación coincidieron con aumentos de las importaciones y no con disminuciones de la demanda.

[5581] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5582] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5583] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5584] Véase el párrafo 10.538.

10.559 Observamos que la USITC afirmó que "[a]unque estamos de acuerdo con Eurofer en que hubo una merma en la demanda de barras de acero inoxidable … al final de 2000 y en el período intermedio de 2001, el expediente indica que hubo una disminución importante de los niveles de producción, ventas y rentabilidad de la rama de producción durante los años *anteriores* a 2000 y 2001. En particular, observamos que tanto la participación en el mercado que tuvo la rama de producción como el volumen de su producción y sus niveles de empleo y de rentabilidad sufrieron un considerable deterioro durante el período comprendido entre 1996 y 1999 frente al volumen cada vez mayor de las importaciones". A nuestro juicio, el hecho de que el daño se produjera antes del momento en que un factor entrara en juego no es un motivo que impida llegar a la conclusión de que ese factor puede, aun así, desempeñar un papel como causante de daño con posterioridad a ese momento.

10.560 El Grupo Especial considera que la USITC, al descartar la disminución de la demanda en su análisis a los efectos de la no atribución, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros, se separaba y distinguía debidamente y no se atribuía al aumento de las importaciones.

Aumentos del costo de la energía

Alegaciones y argumentos de las partes

10.561 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)viii) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.562 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda desempeñaron un papel como causa del daño sufrido por la rama de producción nacional. En particular, la USITC indicó lo siguiente: "Aunque estamos de acuerdo con Eurofer en que hubo ... un aumento del costo de la energía al final de 2000 y en el período intermedio de 2001, el expediente indica que hubo una disminución importante de los niveles de producción, ventas y rentabilidad de la rama de producción durante los años anteriores a 2000 y 2001". A nuestro juicio, si el costo de la energía no hubiera causado daño en absoluto, la USITC lo habría dicho así. En lugar de ello, afirmó lo siguiente: "constatamos que las importaciones fueron una causa más importante del deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que los aumentos del costo de la energía".

10.563 Observamos que la USITC analizó los cambios registrados en el costo de la energía durante el período objeto de investigación. En particular, indicó que hubo "un aumento de los costos de la energía al final de 2000 y en el período intermedio de 2001". Sin embargo, tras haber reconocido que este factor desempeñó un papel como causa del daño sufrido por la rama de producción nacional, la USITC pareció descartarlo en su análisis a los efectos de la no atribución basándose en la siguiente aseveración: "Constatamos que la imposibilidad de la rama de producción de mantener sus beneficios de explotación frente a los cambios de la demanda y del costo de la energía es una consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período." Como dijimos en relación con las disminuciones de la demanda, el Grupo Especial considera que la USITC podría haber demostrado la inexistencia de vinculación entre los aumentos del costo de la energía durante el período objeto de investigación y el daño sufrido en este caso particular. Más concretamente, la USITC podría haber explicado que el margen de explotación disminuyó independientemente de las tendencias del costo de la energía. Ese análisis podría haberse ampliado con una explicación de que

las disminuciones del margen de explotación coincidieron con aumentos de las importaciones y no con aumentos del costo de la energía.

10.564 Observamos que la USITC afirmó que "[a]unque estamos de acuerdo con Eurofer en que hubo … un aumento del costo de la energía al final de 2000 y en el período intermedio de 2001, el expediente indica que hubo una disminución importante de los niveles de producción, ventas y rentabilidad de la rama de producción durante los años *anteriores* a 2000 y 2001. En particular, observamos que tanto la participación en el mercado que tuvo la rama de producción como el volumen de su producción y sus niveles de empleo y de rentabilidad sufrieron un considerable deterioro durante el período comprendido entre 1996 y 1999 frente al volumen cada vez mayor de las importaciones". En nuestra opinión, el hecho de que el daño se produjera antes del momento en que un factor entrara en juego no es un motivo que impida llegar a la conclusión de que ese factor puede, aun así, desempeñar un papel como causante de daño con posterioridad a ese momento.

10.565 A nuestro juicio, al descartar la disminución de la demanda en su análisis a los efectos de la no atribución, la USITC no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros, se separaba y distinguía debidamente y no se atribuía al aumento de las importaciones.

Conclusiones

10.566 El Grupo Especial considera que, con respecto a las barras de acero inoxidable, la USITC no cumplió su obligación en materia de no atribución, que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, consideramos que la USITC no separó, distinguió y evaluó debidamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de factores distintos del aumento de las importaciones que causaban daño a la respectiva rama de producción nacional. Nos parece que esto resulta claramente del hecho de que la USITC descartó algunos factores (a saber: la disminución de la demanda y el costo de la energía) en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido que esos factores causaban daño a la rama de producción.

10.567 El Grupo Especial recuerda también que la USITC descartó el efecto de la disminución de la demanda y de los aumentos del costo de la energía porque "las importaciones fueron una causa más importante de las disminuciones". El Grupo Especial considera que tal criterio es problemático porque no se analizó ni evaluó el efecto acumulativo de cada uno de los demás factores a pesar de que la USITC había reconocido que, individualmente, cada uno de ellos causaba algún daño a la respectiva rama de producción nacional. Por lo tanto, al descartar factores que individualmente causaban daño a la rama de producción, la USITC no distinguió y evaluó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de esos otros factores tomados en conjunto, separados de los efectos causados por el aumento de las importaciones.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.568 En conclusión, el Grupo Especial estima que, si bien no pudo llegar a una conclusión definitiva acerca de si globalmente existió o no coincidencia, no obstante, constató que el análisis hecho por la USITC sobre las condiciones de competencia facilitó una explicación concluyente que indicaba la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave con sujeción al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución. A este respecto, el Grupo Especial constató que el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución respecto de las barras de acero inoxidable omitió separar, distinguir y evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño causados por las disminuciones de la demanda y los aumentos del costo de la energía de

modo que el daño causado por estos factores, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada en apoyo de una determinación de que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

10.569 En consecuencia, el Grupo Especial llega a la conclusión de que la constatación de la USITC según la cual existió una relación de causalidad entre las importaciones de barras de acero inoxidable y el daño causado a los productores nacionales pertinentes es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

i) Alambre de acero inoxidable

10.570 De la misma manera que hicimos con respecto a las constataciones sobre la relación de causalidad respecto de los productos fundidos con estaño (véanse los párrafos 10.420-10.422 *supra*), es necesario que el Grupo Especial aborde la cuestión de las constataciones divergentes efectuadas por distintos miembros de la Comisión respecto del alambre de acero inoxidable. En primer lugar, el Grupo Especial observa que los Estados Unidos, en su defensa, no se apoyan sólo en las constataciones sobre la relación de causalidad formuladas por el miembro de la Comisión Sr. Koplan, sino también en las formuladas por la Sra. Bragg y el Sr. Devaney. El primero hizo constataciones sobre el alambre de acero inoxidable como producto separado, mientras que los otros dos hicieron constataciones positivas con respecto a una categoría de productos más amplia que el alambre de acero inoxidable: alambre y cables de acero inoxidable. En ese sentido, la situación es equivalente a la planteada respecto de los productos de acero fundido con estaño, porque los miembros de la Comisión que definieron el alambre de acero inoxidable como un producto separado no llegaron a una conclusión positiva.

10.571 En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre el alambre de acero inoxidable. Antes bien, y de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente con respecto [a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".[5585] Por tanto, está claro que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Bragg, Devaney y Koplan), aunque esos tres miembros no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.572 Por las razones indicadas *supra* en relación con las determinaciones de la USITC respecto del acero fundido con estaño[5586], el Grupo Especial considera que el Acuerdo sobre Salvaguardias no autoriza una combinación de constataciones a las que se ha llegado sobre la base de productos definidos en distinta forma. Tales constataciones no pueden conciliarse entre sí y no pueden constituir simultáneamente la base de una determinación. En conclusión, el Grupo Especial constata que una explicación consistente en distintas explicaciones que, por la diversidad de los productos en que se basan esas explicaciones, no pueden conciliarse por lo que respecta a su contenido, equivale a una violación de las obligaciones establecidas en virtud del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del

[5585] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5586] Véanse los párrafos 10.420-10.422.

artículo 4, y el párrafo 1 del artículo 3 de facilitar una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran la determinación sobre la relación de causalidad.

10.573 En consecuencia, estimamos que el Informe de la USITC no contenía una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran la determinación de que el aumento de las importaciones de alambre de acero inoxidable *causó* un daño grave a la respectiva rama de producción nacional, conforme a lo que exigen el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

j) Varillas de acero inoxidable

i) Coincidencia y condiciones de competencia

Constataciones de la USITC

10.574 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable constituye una causa importante, que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable.
>
> a. Condiciones de competencia
>
> Hemos tomado en consideración diversos factores que afectan a la competitividad de las varillas de acero inoxidable nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, cambios de la capacidad y la producción mundiales, las condiciones del mercado y los tipos de cambio. Estos factores afectan a los precios y otras consideraciones que los compradores tienen en cuanta al determinar si han de adquirir artículos nacionales o importados.
>
> En primer lugar, la demanda de varillas de acero inoxidable se mantuvo estable en lo esencial durante el período objeto de investigación. El consumo aparente de varillas de acero inoxidable en los Estados Unidos fue de *** toneladas en 1996, *** toneladas en 1997, *** toneladas en 1998 y en 1999, y *** toneladas en 2000.[5587] Con el deterioro general de la economía ocurrido en el período intermedio de 2001, el consumo aparente de varillas de acero inoxidable disminuyó también, reduciéndose *** por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5588]

[5587] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5588] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

En segundo lugar, las varillas de acero inoxidable se usan principalmente en la fabricación de alambre de acero inoxidable, pero también pueden ser convertidas en diversos productos más elaborados, como los fijadores industriales, resortes, instrumentos médicos y odontológicos, partes de automóviles y electrodos para soldar.[5589] La gran mayoría de los participantes en el mercado indica que no se conocen sustitutos de las varillas de acero inoxidable.[5590]

En tercer lugar, la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable fue objeto de una concentración cada vez mayor durante el período objeto de investigación. Sólo cuatro empresas nacionales informaron de haber producido varillas de acero inoxidable en 2000.[5591] En 1997, Carpenter Technology, la principal empresa nacional productora de varillas de acero inoxidable en 2000[5592], adquirió Talley, la *** mayor empresa fabricante de varillas de acero inoxidable.[5593] Además, Empire Specialty Steel, la *** mayor empresa productora de varillas en 2000, puso fin a sus actividades en materia de varillas de acero inoxidable en junio de 2001.[5594] Con adquisición de Talley por Carpenter en 1997 y la salida del mercado de Empire, Carpenter/Talley queda como la única gran empresa productora de varillas de acero inoxidable en el mercado.

El nivel de la capacidad total de la rama de producción aumentó durante el período objeto de investigación, incrementándose *** por ciento entre 1996 y 2000.[5595] La capacidad de producción nacional en el período intermedio de 2001 fue superior en *** por ciento a la registrada en el período intermedio de 2000.[5596] El índice de utilización de la capacidad de la rama de producción disminuyó de *** por ciento en 1996 a *** por ciento en 1999, y a *** por ciento en 2000. La utilización de la capacidad también disminuyó entre los períodos intermedios, cayendo de *** por ciento a *** por ciento.[5597] Además, la rama de producción de varillas de

[5589] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página STAINLESS-3.

[5590] (Nota del original). EC-Y-046, cuadro STAINLESS-6.

[5591] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5592] (Nota del original). Carpenter realizó el *** por ciento de la producción de varillas de acero inoxidable de que se informó en el año 2000: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5593] (Nota del original). *Eurofer Prehearing Brief on Injury*, página 2. Talley realizó el *** por ciento de la producción de varillas de acero inoxidable de que se informó en el año 2000: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-1.

[5594] (Nota del original). Empire Specialty Steel, Inc., respuesta al cuestionario de 6 de agosto de 2001, documento adjunto.

[5595] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

[5596] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

[5597] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

acero inoxidable consume por sí misma más de *** de su producción en la fabricación de alambre y otros productos de acero inoxidable más elaborados.[5598]

En cuarto término, el precio es un factor importante en las decisiones de compra respecto de las varillas de acero inoxidable. Aunque la mayoría de los compradores declarantes mencionaron por lo general la calidad como el factor más importante de las decisiones de compra de varillas de acero inoxidable, la gran mayoría de los compradores informó de que el precio era uno de los tres factores más importantes en las decisiones de compra.[5599]

En quinto lugar, tal como ocurre con muchos productos de acero inoxidable, el precio de las varillas sufre la influencia directa del precio del níquel.[5600] Para prever las oscilaciones del precio del níquel los productores imponen un recargo al precio de sus productos cuando los precios del níquel alcanzan determinado nivel.[5601] En términos generales, los precios del níquel, después de bajar durante los tres primeros años del período objeto de investigación, tuvieron un aumento considerable durante todo el año 1999 y el primer semestre de 2000. Los precios del níquel bajaron después hasta el período intermedio de 2001.[5602] El precio de las varillas de acero inoxidable de fabricación nacional siguió en general esta tendencia durante el período objeto de investigación, disminuyendo los valores unitarios medios de los envíos de varillas de fabricación nacional hasta el final de 1999 para recuperarse en 2000 y bajar nuevamente en el período intermedio de 2001.[5603]

En sexto lugar, durante el período objeto de investigación se importaron varillas de acero inoxidable de más de 30 países, aunque no todos ellos las exportaron a los Estados Unidos todos los años.[5604] El volumen de las importaciones de varillas de acero inoxidable, excluidas las procedentes del Canadá y México, aumentó 36 por ciento entre 1996 y 2000 pero disminuyó 31 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.[5605] El expediente indica que los compradores consideran en general que las varillas de acero inoxidable nacionales y las importadas son comparables en la mayoría de sus aspectos, lo que indica que pueden sustituirse

[5598] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-19.

[5599] (Nota del original). INV-Y-212, página 95.

[5600] (Nota del original). Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95-96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70-71.

[5601] (Nota del original). Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95-96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70-71.

[5602] (Nota del original). Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95-96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70-71.

[5603] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-19, STAINLESS-88 y STAINLESS-C-5.

[5604] (Nota del original) INV-Y-180, G26- Stainless Steel Rod.

[5605] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

recíprocamente por lo menos en grado razonable.[5606] La medida de la posibilidad de sustitución queda un tanto reducida por el grado considerable de consumo cautivo de varillas de acero inoxidable que realiza la rama de producción nacional.[5607]

La capacidad total de los productores extranjeros de varillas de acero inoxidable de países distintos de México y el Canadá aumentó 16,5 por ciento durante el período objeto de investigación. Los índices de utilización de la capacidad de esos productores aumentaron de 70,8 por ciento en 1996 a 83,7 por ciento en 1997 y a continuación se mantuvieron estables en lo esencial, en niveles de 84,3 por ciento en 2000 y 82,2 por ciento en el período intermedio de 2001.[5608]

En séptimo lugar, se impusieron derechos antidumping y compensatorios contra las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes del Brasil, Corea, España, Francia, la India, Italia, el Japón, Suecia y Taiwán en 1993, 1994 y 1998.[5609]

b. Análisis

Constatamos que el aumento del volumen de importación de varillas de acero inoxidable durante el período objeto de investigación tuvo efectos negativos directos y graves en los niveles de producción, los envíos, las ventas comerciales y la participación en el mercado de la rama de producción nacional. Con una demanda que se mantuvo esencialmente fija durante el período objeto de investigación[5610], los aumentos de volumen de las importaciones registrados durante el período (en particular el aumento brusco que tuvo lugar en el último año del período) provocaron un aumento espectacular de la participación en el mercado que tuvieron las varillas de acero inoxidable importadas.[5611] Al aumentar la cantidad y la participación en el mercado de los productos importados durante el período objeto de investigación, sobre todo en su último año, se redujeron considerablemente tanto los niveles de producción nacionales como el volumen de los envíos de la rama de producción, sus ventas comerciales netas y los ingresos netos derivados de sus ventas comerciales, sobre todo en el último año completo del período. En particular, los niveles de producción de la industria nacional disminuyeron *** por ciento en el período

[5606] (Nota del original). EC-Y-046, cuadro STAINLESS-25; *véase, en general,* EC-Y-046, páginas STAINLESS-14-28.

[5607] (Nota del original). EC-Y-046, página STAINLESS-31.

[5608] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-47.

[5609] (Nota del original.) Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5610] (Nota del original). Observamos que el consumo aparente se redujo *** por ciento entre los períodos intermedios.

[5611] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5. La participación de los productos importados en el mercado aumentó de *** por ciento en 1996 a *** por ciento en 1997; se redujo en 1998 a *** por ciento, pero aumentó después a *** por ciento en 1999 y a *** por ciento en 2000: *Ibid.* A continuación tuvo un leve descenso a *** por ciento en el período intermedio de 2001: *ibid.*

comprendido entre 1996 y 2000, el volumen de los envíos de los Estados Unidos se redujo *** por ciento durante el período, sus ventas comerciales netas se redujeron *** por ciento y los ingresos netos de sus ventas comerciales se redujeron *** por ciento.[5612] Además, los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional también resultaron afectados, disminuyendo de *** por ciento en 1996 a *** por ciento en 2000 y después a *** por ciento en el período intermedio de 2001.[5613] Por otra parte, como el volumen y la participación en el mercado de los productos importados aumentaron durante el período objeto de investigación, la participación en el mercado que obtuvo la rama de producción nacional también tuvo una caída espectacular de *** por ciento en 1996 a *** por ciento en 1999 y a *** por ciento en 2000.[5614]

Ciertamente los efectos negativos más graves causados por las importaciones, en términos de cantidad, se produjeron durante el último año completo del período objeto de investigación, cuando el volumen importado alcanzó su nivel más alto del período incrementándose 25,0 por ciento respecto del año anterior.[5615] Con el aumento de las importaciones registrado ese año, la participación en el mercado de la rama de producción nacional se redujo *** puntos porcentuales; el volumen de su producción disminuyó *** por ciento; el nivel de sus envíos disminuyó *** por ciento; y el volumen de sus ventas comerciales netas se redujo *** por ciento, todo ello respecto de los niveles del año anterior.[5616] Además, en parte como consecuencia directa de estas disminuciones del volumen[5617], los niveles de rentabilidad de la rama de producción disminuyeron *** puntos porcentuales respecto del año anterior.[5618] A nuestro juicio, los aumentos del volumen de las importaciones durante el período objeto de investigación, sobre todo en su último año completo, tuvieron efectos

[5612] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-19, STAINLESS-31 y STAINLESS-C-5. El deterioro de estos indicadores continuó igualmente en el período intermedio de 2001, cuando la demanda de varillas de acero inoxidable quedó muy por debajo de sus niveles anteriores: *Ibid.*

[5613] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-19 y STAINLESS-C-5. Como ya se indicó, tenemos en cuenta que la rama de producción aumentó su capacidad durante el período. No obstante, a pesar de ese aumento, sus volúmenes de producción se redujeron *** por ciento en el período comprendido entre 1998 y 2000 y *** por ciento más en el período intermedio de 2001: *Ibid*. En consecuencia, los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional habrían tenido una baja considerable aun sin esos aumentos de la capacidad.

[5614] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5615] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-7, STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5616] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-19, STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5617] (Nota del original). Como se indicará más adelante, la baja de la rentabilidad de la rama de producción nacional también fue consecuencia de que, durante el período objeto de investigación, las importaciones hicieron bajar los precios e impidieron su subida.

[5618] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-31 y STAINLESS-C-5.

negativos y graves en los ingresos por concepto de ventas y los volúmenes de producción nacionales.

El expediente indica también que las importaciones tuvieron efectos negativos en los precios del mercado interno de varillas de acero inoxidable durante el período objeto de investigación. Los compradores consideran en general que las varillas de acero inoxidable nacionales y las importadas son comparables en la mayoría de sus aspectos[5619], lo que indica que existe entre los productos un alto grado de posibilidad de sustitución. Además, el expediente indica que el precio es un factor importante de las decisiones de compra[5620] y que los productos importados se vendieron sistemáticamente a precio considerablemente inferior al del producto nacional durante el período objeto de investigación.[5621] Constatamos que estas ventas a menor precio, además de dar lugar a que los compradores sustituyeran un volumen importante de compras de productos nacionales por compras de productos importados, también hicieron bajar los precios en el mercado interno y contuvieron su subida durante el período objeto de investigación.

A este respecto, a pesar de que la tendencia del precio de las varillas de acero inoxidable normalmente sigue la tendencia del precio del níquel, los precios de las varillas de acero inoxidable de fabricación nacional no siguieron el ritmo de los movimientos que tuvo el costo del níquel durante la segunda mitad del período investigado, sobre todo en el segundo semestre de 1999 y 2000, cuando el precio del níquel (y el recargo correspondiente) tuvieron un aumento considerable.[5622] Por ejemplo, en 1999 el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción disminuyó *** por ciento a pesar de que el costo unitario de sus productos vendidos sólo disminuyó *** por ciento.[5623] Del mismo modo, en 2000, el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción nacional aumentó *** por ciento a pesar de que el costo unitario de los productos vendidos aumentó *** por ciento.[5624] Por último, en el período intermedio de 2001, el valor unitario de las ventas comerciales netas de la rama de producción se redujo *** por ciento, a pesar de que el costo unitario de sus productos vendidos aumentó

[5619] (Nota del original). INV-Y-212, página 96.

[5620] (Nota del original). INV-Y-212, página 96.

[5621] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-88 y STAINLESS-100 y figura STAINLESS-11. Los datos sobre comparación de precios indican que los artículos importados se vendieron a precio inferior al de los nacionales en todas las comparaciones posibles, con márgenes comprendidos entre 6,5 y 23 por ciento: *Ibid.* Estas cifras sobre ventas sistemáticas a menor precio encuentran apoyo en el examen del valor unitario medio de los artículos nacionales y los importados, que también muestran que los importados tuvieron niveles de precio sistemáticamente inferiores a los productos nacionales durante el período: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-C-5.

[5622] (Nota del original). Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95-96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70-71 y cuadros STAINLESS-7, STAINLESS-19, STAINLESS-31 y STAINLESS-C-5.

[5623] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5, STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

[5624] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5., STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

*** por ciento.[5625] En suma, durante la segunda mitad del período, el expediente indica que la venta sistemática de los productos importados a un precio considerablemente inferior logró hacer bajar los precios del mercado interno e impedir su subida. Esto determinó que la rama de producción no pudiera efectuar modificaciones en el precio de sus ventas de varillas de acero inoxidable que le permitieran cubrir el aumento de precio de las materias primas (o seguir el ritmo de su baja). En consecuencia, los efectos causados por las importaciones al impedir la subida de los precios e impulsarlos a la baja provocaron la persistente disminución de los niveles de ingresos de explotación de la rama de producción e impidieron que aumentasen.[5626]

Por último, el expediente muestra una correlación clara y directa entre los cambios de volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción. En particular, los márgenes de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyeron en 1997, 1999 y 2000, todos los cuales fueron años en que la cantidad de las importaciones aumentó respecto del nivel del año anterior.[5627] El único año completo en que el margen de ingresos de explotación de la rama de producción tuvo aumento respecto del nivel del año precedente fue 1998, cuando el volumen de las importaciones disminuyó 21,5 por ciento.[5628]

...

En vista de lo anterior, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable constituye una causa importante, que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional que produce varillas de acero inoxidable. En consecuencia, constatamos que las importaciones de varillas de acero inoxidable son una causa sustancial de daño grave a la respectiva rama de producción nacional."[5629]

Alegaciones y argumentos de las partes

10.575 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.2 i) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.576 Para comenzar, el Grupo Especial observa que la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia respecto de las varillas de acero inoxidable llegando a la conclusión de que existía coincidencia. Sin embargo, el Grupo Especial observa que le es imposible evaluar las alegaciones de

[5625] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5, STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

[5626] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-31.

[5627] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-7, STAINLESS-31, STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5628] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-7, STAINLESS-31, STAINLESS-68 y STAINLESS-C-5.

[5629] Informe de la USITC, volumen I, páginas 217 a 222.

los demandados acerca de si existe o no coincidencia debido a la expurgación de la información confidencial correspondiente.

10.577 El Grupo Especial también observa que los Estados Unidos, al rebatir la alegación de las Comunidades Europeas a este respecto, manifestaron lo siguiente: "Además, como explicó claramente la USITC en su análisis (aun con la supresión de los datos confidenciales), los productos importados se vendieron a precio inferior al de los productos nacionales en todas las partes del período objeto de investigación, incluido 1999, lo que provocó la contención y la baja de los precios internos durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación, impidiendo que la rama de producción mantuviera sus precios en un nivel que le permitiera recuperar los costos del níquel durante ese lapso, que incluye 1999."

10.578 Hemos examinado el análisis de la USITC sobre las condiciones de competencia. Entendemos que la premisa esencial de la constatación de la USITC sobre existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave consiste en que los productos importados se vendieron a precio inferior al de los nacionales. En particular, la USITC afirmó que "los productos importados se vendieron sistemáticamente a precio considerablemente inferior al del producto nacional durante el período objeto de investigación.[5630] Constatamos que estas ventas a menor precio, además de dar lugar a que los compradores sustituyeran un volumen importante de compras de productos nacionales por compras de productos importados, también hicieron bajar los precios en el mercado interno y contuvieron su subida durante el período objeto de investigación".

10.579 El Grupo Especial observa que la aseveración según la cual las ventas a menor precio hicieron bajar los precios en el mercado interno e impidieron su subida está acompañada del siguiente análisis:

> "A este respecto, a pesar de que la tendencia del precio de las varillas de acero inoxidable normalmente sigue la tendencia del precio del níquel, los precios de las varillas de acero inoxidable de fabricación nacional no siguieron el ritmo de los movimientos que tuvo el costo del níquel durante la segunda mitad del período investigado, sobre todo en el segundo semestre de 1999 y 2000, cuando el precio del níquel (y el recargo correspondiente) tuvieron un aumento considerable.[5631] Por ejemplo, en 1999 el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción disminuyó *** por ciento a pesar de que el costo unitario de sus productos vendidos sólo disminuyó *** por ciento.[5632] Del mismo modo, en 2000, el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción nacional aumentó *** por ciento a pesar de que el costo unitario de los productos

[5630] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-88 y STAINLESS-100 y figura STAINLESS-11. Los datos sobre comparación de precios indican que los artículos importados se vendieron a precio inferior al de los nacionales en todas las comparaciones posibles, con márgenes comprendidos entre el 6,5 y el 23 por ciento: *Ibid.* Estas cifras sobre ventas sistemáticas a menor precio encuentran apoyo en el examen del valor unitario medio de los artículos nacionales y los importados, que también muestran que los importados tenían niveles de precio sistemáticamente inferiores a los productos nacionales durante el período: Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-C-5.

[5631] (Nota del original). Informe Confidencial, páginas STAINLESS-95-96; e Informe Público, páginas STAINLESS-70-71 y cuadros STAINLESS-7, STAINLESS-19, STAINLESS-31 y STAINLESS-C-5.

[5632] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5, STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

> vendidos aumentó *** por ciento.[5633] Por último, en el período intermedio de 2001, el valor unitario de las ventas comerciales netas de la rama de producción se redujo *** por ciento, a pesar de que el costo unitario de sus productos vendidos aumentó *** por ciento.[5634] En suma, durante la segunda mitad del período, el expediente indica que la venta sistemática de los productos importados a un precio considerablemente inferior logró hacer bajar los precios del mercado interno e impedir su subida. Esto determinó que la rama de producción no pudiera efectuar modificaciones en el precio de sus ventas de varillas de acero inoxidable que le permitieran cubrir el aumento de precio de las materias primas (o seguir el ritmo de su baja). En consecuencia, los efectos causados por las importaciones al impedir la subida de los precios e impulsarlos a la baja provocaron la persistente disminución de los niveles de ingresos de explotación de la rama de producción e impidieron que aumentasen."[5635]

10.580 Observamos que en una nota de pie de página al fragmento del informe de la USITC que figura *supra* se afirmaba que "[l]os datos sobre comparación de precios indican que los artículos importados se vendieron a precio inferior al de los nacionales en todas las comparaciones posibles, con márgenes comprendidos entre el 6,5 por ciento y el 23 por ciento". Esta afirmación parece quedar respaldada por el cuadro STAINLESS-100.

10.581 A juicio del Grupo Especial, aunque los datos pertinentes fueron expurgados del informe de la USITC, ésta ha facilitado, sin embargo, otra información en el cuadro STAINLESS-100 que tenía por objeto sustituir los datos suprimidos. A la luz de lo anterior, el Grupo Especial llega a la conclusión de que los datos de que dispone tienden a apoyar la conclusión de la USITC de que hubo ventas a menor precio de los productos importados durante el período objeto de investigación. Observamos que ninguno de los reclamantes ha impugnado los datos de la USITC que indicaban que "en todas las comparaciones posibles, con márgenes comprendidos entre el 6,5 y el 23 por ciento". Recordamos que es contrario a nuestra norma de examen volver a evaluar la calidad de los datos contenidos en el informe de la USITC. En nuestra opinión, habida cuenta de los hechos a que se hace referencia *supra*, la USITC dio una explicación concluyente, con sujeción al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución, que indicaba la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

Conclusiones

10.582 En conclusión, el Grupo Especial no puede evaluar el análisis sobre la coincidencia realizado por la USITC habida cuenta de que se ha suprimido información esencial. Como se ha afirmado *supra*, el Grupo Especial está de acuerdo en que los Miembros, en determinadas circunstancias, tienen la obligación de dar carácter confidencial a determinadas informaciones, conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque pueden basar sus determinaciones en tales datos, pero esa obligación no debe menoscabar los derechos de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. Como también se ha dicho *supra*, en los casos en que se ha dado carácter confidencial a

[5633] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5, STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

[5634] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5, STAINLESS-19 y STAINLESS-31.

[5635] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-31.

los datos, el Grupo Especial examinará si la autoridad competente facilitó una explicación razonada y adecuada a través de otros medios distintos de la divulgación de esos datos.[5636] A la luz de nuestro enfoque, examinamos el análisis de las condiciones de competencia realizado por la USITC y consideramos que facilitó una explicación concluyente, con sujeción al cumplimiento de la prescripción sobre la no atribución, que indicaba la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable y el daño grave a los productores nacionales pertinentes.

ii) No atribución

Constataciones de la USITC

10.583 Las constataciones de la USITC dicen así:

> "El nivel de la capacidad total de la rama de producción aumentó durante el período objeto de investigación, incrementándose *** por ciento entre 1996 y 2000.[5637] La capacidad de producción nacional fue un *** por ciento mayor en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.[5638] El índice de utilización de la capacidad de la rama de producción disminuyó de *** por ciento en 1996 a *** por ciento en 1999, y después a *** por ciento en 2000. La utilización de la capacidad también disminuyó entre los períodos intermedios, de *** por ciento a *** por ciento.[5639] Además, la rama de producción de varillas de acero inoxidable consume por sí misma más del *** por ciento de la producción de varillas de acero inoxidable en la fabricación de alambre y otros productos de acero inoxidable más elaborados.[5640]
>
> ...
>
> En resumen, constatamos que el aumento cuantitativo de las importaciones de varillas de acero inoxidable durante el período objeto de investigación fue una causa importante del deterioro de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante el período. Al hacer esta constatación, señalamos que hemos tomado en consideración el argumento de los demandados según el cual los cambios desfavorables de la situación de la rama de producción ocurridos en la segunda mitad del período fueron causados principalmente por una disminución de la demanda de varillas de acero inoxidable al final de 2000 y en el período intermedio de 2001, así como por aumentos del costo de la energía que se produjeron en el mismo período.[5641]

[5636] Véanse nuestros análisis en el párrafo 10.275.

[5637] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

[5638] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

[5639] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros STAINLESS-C-5 y STAINLESS-19.

[5640] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-19.

[5641] (Nota del original). *Eurofer Prehearing Brief on Injury*, página 2.

> Aunque el expediente efectivamente indica una disminución de la demanda de barras de acero inoxidable [*sic*] y un aumento de los costos de la energía al final del año 2000 y en el período intermedio de 2001, la rama de producción tuvo una disminución considerable en su producción, sus ventas y sus niveles de rentabilidad durante los años anteriores a 2000 y el período intermedio de 2001. En particular, observamos que tanto la participación en el mercado que tuvo la rama de producción como el volumen de su producción y sus niveles de empleo y de rentabilidad sufrieron un considerable deterioro durante el período comprendido entre 1996 y 1999 frente al volumen cada vez mayor de las importaciones, a pesar de que sólo se produjeron pequeñas modificaciones generales en la cantidad de varillas de acero inoxidable consumidas en el mercado de los Estados Unidos y de que existen escasas pruebas de que el costo de la energía hubiera aumentado en grado importante en esos períodos. Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta claro que las importaciones tuvieron mayores efectos en el deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y el período intermedio de 2001 que la disminución de la demanda y los aumentos del costo de la energía, sobre todo teniendo en cuenta el importante aumento de los volúmenes importados y su participación en el mercado en el último año y medio del período.
>
> Además, hemos tomado en consideración igualmente el argumento de los demandados según el cual la situación de la rama de producción durante el período se vio afectada considerablemente por los resultados desfavorables de la empresa productora nacional AL Tech/Empire.[5642] Sin embargo, ***.[5643] Además, aunque se excluyera a este productor de nuestro análisis, los demás productores nacionales de varillas de acero inoxidable seguirían presentando un deterioro sustancial de los márgenes de sus ingresos de explotación, sus niveles de producción, sus envíos, la utilización de su capacidad y sus niveles de empleo durante el período objeto de investigación.[5644]
>
> Por último, aunque se impusieron derechos antidumping y compensatorios contra las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes del Brasil, Corea, España, Francia, la India, Italia, el Japón, Suecia y Taiwán en 1993, 1994 y 1998[5645], la imposición de esos derechos no parece haber limitado la capacidad de los productores extranjeros de la mayoría de esos países de aumentar sus exportaciones de varillas de acero inoxidable a los Estados Unidos en 1999 y 2000.[5646]

[5642] (Nota del original). *Eurofer Prehearing Brief on Injury*, página 2.

[5643] (Nota del original). Empire Specialty Steel, Inc., respuestas al cuestionario de 6 de agosto de 2001, documento adjunto; Republic Technologies International, respuestas al cuestionario, página 54.

[5644] (Nota del original). Observamos también que, aunque la norma legal dispone que evaluemos si hubo o no un número importante de productores que lograron actuar con niveles razonables de beneficios, en última instancia nos impone evaluar si el aumento de las importaciones ha sido o no una causa sustancial de daño grave a la rama de producción "en su conjunto". *19 U.S.C.*, artículo 2252(c)(6).

[5645] (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

[5646] (Nota del original). INV-Y-180, G26 – Stainless Steel Rod.

> En vista de lo anterior, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable constituye una causa importante, que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional que produce varillas de acero inoxidable. En consecuencia, constatamos que las importaciones de varillas de acero inoxidable son una causa sustancial de daño grave a la respectiva rama de producción nacional."[5647]

Factores examinados por la USITC

Aumentos de la capacidad de producción

Alegaciones y argumentos de las partes

10.584 Los argumentos de las partes se indican en la sección H.3 b)x) del capítulo VII, *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.585 El Grupo Especial observa que la USITC, aunque analizó en su informe los aumentos de la capacidad de producción y las disminuciones de la utilización de la capacidad, no llegó a reconocer que los aumentos de la capacidad de producción desempeñaron un papel como causantes del daño sufrido por la rama de producción nacional. Los Estados Unidos sostienen que, incluso con los aumentos de capacidad observados, "los niveles efectivos de producción y los envíos de la rama de producción en realidad disminuyeron en el período comprendido entre 1996 y 2000, sobre todo por el aumento del volumen de las importaciones y de su participación en el mercado mediante ventas a precio inferior durante el período objeto de investigación". A la luz de las conclusiones del Grupo Especial que figuran *supra* en relación con el análisis de las condiciones de competencia realizado por la USITC, el Grupo Especial considera que los hechos de que dispone tienden a respaldar la conclusión de la USITC de que fue la venta a menor precio de productos importados, y no los aumentos de la capacidad, la que causó daño a la rama de producción. En consecuencia, en opinión del Grupo Especial, el aumento de la capacidad de producción no fue uno de los "otros factores" que la USITC debería haber separado, distinguido y evaluado para llegar a constatar que el aumento de las importaciones estaba causando un daño grave a los productores nacionales pertinentes.

iii) Conclusión general sobre la determinación de la USITC acerca de la existencia de una relación de causalidad

10.586 Los hechos de que dispone el Grupo Especial tienden a respaldar las conclusiones a las que llegó la USITC. En consecuencia, el Grupo Especial constata que el análisis sobre la relación de causalidad realizado por la USITC respecto de las varillas de acero inoxidable no fue incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

F. ALEGACIONES RELATIVAS AL PARALELISMO

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.587 Los reclamantes alegan que los Estados Unidos incumplieron el requisito de paralelismo en todas las medidas de salvaguardia en cuestión. Los Estados Unidos responden que el análisis de la

[5647] Informe de la USITC, volumen I, páginas 221 y 222.

USITC que figura en el Segundo Informe Complementario, leído en conjunción con el informe inicial de la USITC, satisface el requisito de paralelismo.

10.588 Los argumentos de las partes concernientes a la norma jurídica aplicable figuran en la sección VII.K.1-3 *supra*.

2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.589 El concepto de paralelismo deriva del texto paralelo de los párrafos primero y segundo del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El artículo 2 establece lo siguiente:

> 1. Un Miembro[1] sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
>
> 2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.
>
> [1] Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

3. Análisis del Grupo Especial

10.590 El requisito de paralelismo fue enunciado por primera vez en el asunto *Argentina - Calzado (CE)* por el Grupo Especial que lo examinó, y por el Órgano de Apelación, que lo corroboró.[5648] Tomando como base el hecho de que en la versión inglesa de los dos párrafos del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias aparece la misma expresión -"*product … being imported*" (importaciones de ese producto y producto importado en la versión española)- el Órgano de Apelación constató, en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* que esa expresión tiene el mismo significado en el párrafo 1 que en el párrafo 2 del artículo 2. El Órgano de Apelación sostuvo que la expresión tendría un significado distinto en los dos párrafos si se incluyeran las importaciones procedentes de todas las fuentes en el ámbito de la determinación de que el aumento de las importaciones está

[5648] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.87; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 111-113.

causando daño grave pero no se incluyeran las importaciones procedentes de todas estas fuentes en el ámbito de la medida.[5649]

10.591 La conclusión que ha de extraerse de todo ello es que las importaciones incluidas en el ámbito de la determinación deben corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida.[5650] Si no se corresponden, es decir, si hay una "diferencia" entre las importaciones incluidas en el ámbito de la determinación y las incluidas en el ámbito de la medida, las autoridades competentes han de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[5651]

10.592 Si la determinación y la medida final no se corresponden, el Grupo Especial cree que los Miembros pueden establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas cumplen las condiciones para la aplicación de una salvaguardia aunque la decisión de excluir ciertas fuentes de la aplicación de la medida de salvaguardia se adopte *con posterioridad* a la formulación de una determinación, en el sentido del párrafo 1 del artículo 2. En casos de este tipo, el Miembro importador está facultado para formular y publicar estas constataciones con posterioridad a la publicación del informe que contenga la determinación a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 2.[5652]

10.593 Sobre esta base, en el presente caso, tanto las constataciones que figuran en el informe inicial de la USITC como las que figuran en el Segundo Informe Complementario, publicado en febrero de 2002, podían cumplir el requisito de establecer explícitamente que las importaciones incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4. Por supuesto, se parte del supuesto de que estas constataciones son necesarias porque hay una diferencia entre las fuentes abarcadas por la medida final y las fuentes abarcadas por la determinación de octubre de 2001. Por otro lado, sin embargo, el requisito se ha de cumplir antes de la aplicación de la medida de salvaguardia. Una explicación que se presente después de haberse iniciado el 20 de marzo de 2002 la aplicación de la medida de salvaguardia[5653] no puede satisfacer el requisito de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas por la medida cumplen los requisitos para su aplicación.

[5649] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96. *Véase también* informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 180.

[5650] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96. *Véase también* informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181.

[5651] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98. *Véase también* informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181.

[5652] El Grupo Especial observa que algunos de los reclamantes han alegado que los Estados Unidos violaron también el principio de paralelismo por haber otorgado las llamadas "exclusiones de productos" (véanse los párrafos 7.1680-7.1698). Dado que, por los motivos que se examinan más adelante, el Grupo Especial ha constatado la existencia de una violación del principio de paralelismo, no es necesario que examine expresamente este nuevo argumento.

[5653] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

10.594 El Grupo Especial observa que las partes han debatido en alguna medida qué ha de entenderse por una constatación que efectivamente establezca explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas por la medida cumplen las condiciones para la aplicación de la misma. Los Estados Unidos sostienen que los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exigen una constatación "explícita" y que el Órgano de Apelación no ha establecido nunca la relación entre ese requisito y el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según los Estados Unidos, la mejor forma de entender el uso hecho por el Órgano de Apelación del término "explícita" es refiriéndolo a la conclusión formal de las autoridades competentes de que las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio han causado, o no, daño grave, y no considerar que exige una exposición "explícita" de los resultados de cada una de las etapas del proceso analítico que condujo a esta conclusión.[5654] En contraste, Nueva Zelandia rechaza la idea de reducir el requisito de una "explicación razonada y adecuada" al simple requisito de que se formule una conclusión que consista en la mera afirmación de que aunque no se hubieran incluido las importaciones procedentes de zonas de libre comercio el resultado habría sido el mismo.[5655] Las Comunidades Europeas subrayan que el requisito de "paralelismo" es claramente deducible del texto y que el Órgano de Apelación ha aclarado que se traduce en que ha de haber una constatación explícita y una explicación razonada de que las importaciones abarcadas por una medida cumplen por sí solas los requisitos de los artículos 2 y 4.[5656]

10.595 El Grupo Especial recuerda que el requisito de paralelismo, desarrollado por los grupos especiales y el Órgano de Apelación, consiste en que las autoridades competentes han de establecer explícitamente que las importaciones abarcadas por la medida de salvaguardia cumplen las condiciones para la aplicación de ésta. Ello implica que las autoridades competentes han de presentar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboran su determinación.[5657] Como también ha aclarado el Órgano de Apelación, "Para ser explícita una afirmación tiene que expresar de manera precisa todo lo que quiere decir, no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca."[5658]

10.596 El Grupo Especial cree que el requisito de paralelismo existe también en interés de los demás Miembros. Los demás Miembros que se encuentren sometidos a la medida de salvaguardia deben estar en condiciones de evaluar su legalidad partiendo de la base constituida por la determinación y las explicaciones que proporcionen las autoridades competentes. Esta función no se cumpliría si se permitiera que los demás Miembros recibieran únicamente unas declaraciones en el sentido de que la exclusión de subconjuntos de todas las importaciones no modificaría las conclusiones y, en otra parte del informe, de que ciertas importaciones son muy pequeñas.

10.597 Por último, el Grupo Especial observa que las partes discuten también si las autoridades competentes, cuando realicen el acto de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida cumplen las condiciones que establece el

---

[5654] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 752-753.

[5655] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.151.

[5656] Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 454-457. El Japón alega incluso, en sus observaciones sobre el Informe Provisional, que la obligación de paralelismo está establecida en el propio texto del artículo XIX. Sin embargo, el Grupo Especial ha decidido que no es necesario que examine esta alegación con respecto al artículo XIX del GATT de 1994.

[5657] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181.

[5658] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4, han de considerar como "otro factor", en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las importaciones procedentes de fuentes excluidas del ámbito de la medida.

10.598 Como el Órgano de Apelación ha aclarado, si el ámbito de la medida no se corresponde con el ámbito de la determinación, las autoridades competentes han de establecer "*explícitamente* que el aumento de las importaciones procedentes de [fuentes no pertenecientes a zonas de libre comercio] causara por sí solo"[5659] o amenazara causar daño grave.[5660] Por tanto, el aumento de las importaciones procedentes de fuentes excluidas en último extremo del ámbito de aplicación de la medida ha de ser *excluido* del análisis. El aumento de estas importaciones y su efecto sobre la rama de producción nacional no pueden ser utilizados como apoyo para formular la conclusión de que las importaciones del producto en cuestión "han aumentado en tal cantidad que causan un daño grave". Se hace necesario pues -tanto si las importaciones excluidas del ámbito de la medida son "otro factor", como en caso contrario- tener en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional. Como ya se ha dicho, este efecto no se puede utilizar como fundamento para considerar que se han cumplido los criterios que establece el párrafo 1 del artículo 2.

4. Análisis referido a medidas específicas

a) CPLPAC

i) Las constataciones de la USITC

10.599 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5661] En lo que respecta concretamente a los productos de la categoría CPLPAC, la USITC formuló las siguientes constataciones:

[5659] En opinión del Grupo Especial, ha de entenderse que "por sí solo" significa en este contexto: "excluido el aumento de las importaciones procedentes de otras fuentes (es decir, de fuentes excluidas del ámbito de la medida)"; y no significa: "excluidos otros factores, es decir, unos factores distintos del aumento de las importaciones en el sentido de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4". El Órgano de Apelación ha aclarado que no es necesario que el aumento de las importaciones precisamente cause, por sí solo, daño grave (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 70 y 79; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 170). No existe ningún motivo por el que deba haber ninguna diferencia con respecto a este último aspecto en el contexto del paralelismo, donde se aplica el mismo criterio de los artículos 2 y 4 sólo que a una base más estrecha de importaciones. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98: … establecer explícitamente "que las importaciones procedentes de estas *mismas* fuentes, con exclusión del Canadá, habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".

[5660] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

[5661] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

"Constatamos que el aumento de las importaciones de ciertos productos planos de acero al carbono no procedentes de países miembros del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional que produce ciertos productos planos de acero al carbono.

Las importaciones no procedentes del TLCAN de ciertos productos planos de acero al carbono han aumentado. Las importaciones de ciertos productos planos de acero al carbono no procedentes de fuentes del TLCAN aumentaron de 14,5 millones de toneladas cortas en 1996 a 21,2 millones en 1998, un aumento del 46,8 por ciento. Las importaciones no procedentes del TLCAN fueron inferiores en 1999 y 2000, pero se mantuvieron muy por encima de los niveles de 1996.[5662]

Además, el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN, en porcentaje de la producción nacional, fue sustancial. Las importaciones no procedentes del TLCAN equivalían al 7,8 por ciento de la producción nacional en 1996 y llegaron a un máximo del 11,1 por ciento de la producción nacional en 1998. Estas importaciones equivalían al 8,4 por ciento de la producción nacional en 2000, todavía por encima del nivel de 1996.[5663]

Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN siguieron la misma pauta que los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes. El valor unitario medio de las importaciones no procedentes del TLCAN llegó a un máximo de 372 dólares EE.UU. por tonelada corta en 1997, para disminuir luego notablemente en 1998 y en 1999. El valor unitario medio de las importaciones no procedentes del TLCAN subió algo en 2000, aunque fue inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.[5664]

Por último, la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de la base de datos no modifica de forma apreciable las tendencias de los precios de importación durante el período examinado. Nuestra constatación de que el precio de las importaciones por lo general fue inferior al de ciertos productos planos de acero al carbono de producción nacional, y de que las importaciones indujeron una reducción de los precios internos es aplicable también a las importaciones no procedentes del TLCAN.[5665]

Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de CPLPAC son una causa sustancial del daño grave causado a la rama de producción nacional[5666] son aplicables también al aumento de

---

[5662] (Nota original). Las importaciones no procedentes del TLCAN fueron más bajas en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. *Véase* INV-Y-209, cuadro ALT7.

[5663] (Nota original). Las importaciones no procedentes del TLCAN equivalieron a un porcentaje más pequeño de la producción nacional en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000. *Véase* INV-Y-209, cuadro ALT7.

[5664] (Nota original). V*éase* INV-Y-209, cuadro ALT7.

[5665] (Nota original). *Véase* USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro FLAT-77.

[5666] (Nota original). *Véase* USITC Pub. 3479, volumen I, páginas 59-65.

las importaciones de CPLPAC procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México."[5667]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.600 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 a) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.601 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a los productos de la categoría CPLPAC excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania, y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.602 El Grupo Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de CPLPAC no procedentes de países del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional.[5668] En estas constataciones, la USITC estableció y explicó que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado. La USITC examinó también los valores unitarios medios y las tendencias de los precios de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y concluyó que las afirmaciones sobre ventas a precios inferiores y sobre el hecho de que las importaciones habían dado lugar a una disminución de los precios internos que había hecho con respecto a todas las importaciones (investigadas en el informe de la USITC) eran igualmente aplicables a las importaciones no procedentes del TLCAN.

10.603 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, en lo que respecta a la cuestión de si las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN causaron daño grave, la USITC constató que las afirmaciones hechas con respecto a los valores unitarios medios de todas las importaciones -el hecho de las ventas a precios inferiores y el resultado de una reducción de los precios internos- podían hacerse también con respecto a las importaciones no procedentes del TLCAN. Esta explicación no es ni razonada ni adecuada porque no se puede concluir que el hecho de que todas las importaciones y las importaciones no procedentes del TLCAN tengan las mismas características signifique que tienen unos efectos idénticos. Se estaría ignorando el aspecto importante de que las importaciones no procedentes del TLCAN, al menos en cantidad, son *menos* que todas las importaciones. Esta cuantía menor de las importaciones, es decir, la de las importaciones una vez realizada la exclusión de las procedentes del Canadá y México, puede muy bien traducirse en un impacto sobre la rama de producción nacional diferente al de las importaciones

[5667] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 4-5.

[5668] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 4-5.

totales, incluidas las procedentes del Canadá y México. En el presente caso era tanto más necesaria una evaluación de esta diferencia cuanto que la USITC había establecido previamente que las importaciones procedentes del Canadá, e igualmente las importaciones procedentes de México, representaban una parte sustancial de las importaciones totales, y que las importaciones procedentes de México contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones.[5669] Por consiguiente, los Estados Unidos no abordan en su explicación la posibilidad de que las importaciones no procedentes del TLCAN, a diferencia de la totalidad de las importaciones, *no* sean una causa de daño grave en el sentido de que tengan una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.

10.604 Más en concreto, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el requisito de no atribución. En el Segundo Informe Complementario, la USITC no examinó otros factores distintos del aumento de las importaciones que contribuyeran al daño grave causado a la rama de producción nacional de CPLPAC. Los Estados Unidos sostienen que no había necesidad de hacerlo ya que esos "otros factores", es decir, los factores distintos de las importaciones, seguían siendo los mismos, de modo que seguía siendo válida la no atribución de efectos del informe principal de la USITC.[5670]

10.605 En opinión del Grupo Especial, el hecho de que estos otros factores fueran los mismos no significa que no tuvieran que formularse nuevas constataciones sobre la relación de causalidad. La obligación de no atribución incluye la obligación de separar y distinguir los efectos respectivos del aumento de las importaciones y de los demás factores para establecer si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores.

10.606 Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave. La pretensión de los Estados Unidos sólo se puede mantener si ambos grupos de importaciones tienen los mismos efectos. En el presente caso no se puede aceptar esa pretensión por motivos, por lo menos, cuantitativos y por el hecho de que el aumento de las importaciones procedentes del TLCAN indudablemente tuvo *algún* efecto. La autoridad competente está obligada a tener en cuenta, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida cumplen el requisito de causar daño grave, el hecho de que las importaciones excluidas (procedentes de zonas de libre comercio) contribuían al daño grave padecido por la rama de producción nacional.

10.607 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5671] Por consiguiente, las importaciones

[5669] Informe de la USITC, volumen I, páginas 65-66.

[5670] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 797-804.

[5671] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.608 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5672] El Grupo Especial reconoce que si, como se establece en otra parte del informe de las autoridades competentes, las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y que las procedentes de otra fuente excluida eran "prácticamente no existentes"[5673], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

iv) Conclusión

10.609 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los productos de la categoría CPLPAC, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

b) Productos de acero fundido con estaño

i) Alegaciones y argumentos de las partes

10.610 Los reclamantes afirman que la determinación formulada por la USITC en octubre abarcaba todas las importaciones. Ni en el Informe inicial, ni en el Segundo Informe Complementario de la USITC se establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el Segundo Informe Complementario no se menciona ni siquiera expresamente a los productos de acero fundido con estaño. Las alegaciones y argumentos de

[5672] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5673] Informe de la USITC, volumen I, página 366 y nota 69.

los reclamantes con respecto a las constataciones de la USITC sobre los productos de acero fundido con estaño figuran con más detalle en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 b) *supra*.

10.611 Los Estados Unidos sostienen que, cuando se llevó a cabo el análisis de todas las importaciones, la Sra. Miller formuló las constataciones necesarias sobre las importaciones no procedentes del TLCAN de productos de acero fundido con estaño y la Sra. Bragg sobre las importaciones no procedentes del TLCAN de CPLPAC, incluyendo en esa categoría a los productos de acero fundido con estaño. Las alegaciones y argumentos de los Estados Unidos con respecto a las constataciones de la USITC sobre los productos de acero fundido con estaño figuran con más detalle en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 b) *supra*.

ii) Análisis del Grupo Especial

Constataciones divergentes

10.612 El Grupo Especial observa, en primer lugar, que las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania fueron excluidas del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los productos de acero fundido con estaño.[5674] En segundo lugar, que la determinación de octubre de 2001 de la USITC abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. La cuestión es, por consiguiente, si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, los Estados Unidos se remiten, ante el Grupo Especial, a las constataciones formuladas en el informe de la USITC por la Sra. Miller[5675] y la Sra. Bragg.[5676]

10.613 El Grupo Especial recuerda que la Sra. Bragg formuló sus constataciones sobre una categoría de productos mucho más amplia que la de productos de acero fundido con estaño, que comprendía a éstos, lo mismo que el Sr. Devaney.[5677] El Grupo Especial recuerda también que los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia sobre los productos de acero fundido con estaño y que esta medida ha sido denunciada por los reclamantes. Tres miembros de la Comisión formularon una determinación positiva *con respecto a los productos de acero fundido con estaño*, como se deduce claramente del primer párrafo de la determinación efectiva de la USITC.[5678] Los tres *apoyaron* esta determinación con constataciones basadas en categorías de productos diferentes. Sin embargo, a los efectos de las normas de la OMC sigue siendo cierto que la USITC formuló de hecho una determinación sobre los productos de acero fundido con estaño, como producto diferenciado. El Grupo Especial observa que este hecho es confirmado por la Proclamación del Presidente de 5 de

[5674] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5675] Informe de la USITC, volumen I, páginas 307-308 y notas 28 y 29 de la página 310.

[5676] Informe de la USITC, volumen I, páginas 15-17.

[5677] Informe de la USITC, volumen I, página 71, nota 368. El Grupo Especial observa que los Estados Unidos no utilizan las constataciones del Sr. Devaney como fundamento para defenderse contra la alegación de violación del paralelismo, posiblemente porque este miembro de la Comisión no parece haber llegado a ninguna conclusión sobre otras importaciones aparte de las excluidas. Véase el informe de la USITC, volumen I, página 317.

[5678] Informe de la USITC, volumen I, página 25.

marzo de 2001, según la cual el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron positivamente con respecto a [los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] es la determinación de la [US]ITC".[5679]

10.614 Según el Grupo Especial, esto significa que, si hay una diferencia entre las fuentes incluidas en el ámbito de una medida *sobre los productos de acero fundido con estaño* y una determinación *sobre los productos de acero fundido con estaño*, la autoridad competente, en virtud del requisito de paralelismo, tiene que establecer explícitamente que los *productos de acero fundido con estaño* procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4.

10.615 El Grupo Especial no cree que unas constataciones sobre una categoría de productos distinta de la de productos de acero fundido con estaño puedan servir de apoyo para una medida referente a los productos de acero fundido con estaño como categoría diferenciada de productos, salvo que se ofrezca una explicación razonada y adecuada sobre las dos categorías de productos. Si era necesario establecer explícitamente el cumplimiento de ciertas condiciones con respecto a los productos de acero fundido con estaño, no se puede establecer el cumplimiento de las mismas mediante constataciones sobre una categoría de productos diferente (y más amplia). Estas constataciones no se referirían específicamente al producto afectado por la determinación de la USITC y por la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Por consiguiente, las opiniones de los miembros de la Comisión Bragg y Devaney, que no formularon ninguna constatación sobre los productos de acero fundido con estaño sino que se refirieron a la categoría CPLPAC, que es una categoría de productos más amplia, no cumplen los requisitos de paralelismo. En consecuencia, el Grupo Especial pasa a examinar las constataciones formuladas por la Sra. Miller, quien definió los productos de acero fundido con estaño como producto diferenciado.

La Sra. Miller y las constataciones de la USITC

10.616 En el informe de la USITC inicial, la Sra. Miller, el único miembro de la Comisión que formuló una determinación positiva con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto definido por separado, hizo las siguientes declaraciones en dos notas a pie de página:

> "Observo que, en mi análisis de si el aumento de las importaciones en conjunto es una causa sustancial de daño grave, habría llegado al mismo resultado aunque hubiera excluido las importaciones procedentes de México. El volumen de las importaciones procedentes de México era tan minúsculo -57 toneladas en 1996, 21 toneladas en 1997, 286 toneladas en 1998, 156 toneladas en 1999, 39 toneladas en 2000 y ninguna importación en 2001- que en cada uno de los años del período examinado representó un 0 por ciento de cuota de mercado en los Estados Unidos. En 1998, cuando llegaron a su máximo, las importaciones procedentes de México representaron el 0,1 por ciento de las importaciones, y el 0 por ciento en todos los demás años. Por consiguiente, los resultados con respecto a los aumentos de las importaciones, su porcentaje en el consumo aparente de los Estados Unidos y su relación con la producción estadounidense son prácticamente los mismos tanto si se incluyen las importaciones procedentes de México en las importaciones totales como

[5679] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10553.

en caso contrario. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-10, cuadro FLAT-C-8.[5680]

Observo además que habría constatado que las importaciones de productos de acero fundido con estaño son una causa sustancial de daño grave aunque hubiera excluido las importaciones procedentes del Canadá. Las importaciones procedentes de todas las demás fuentes aumentaron en una cuantía significativa -un 22,4 por ciento- a lo largo del período, a pesar de una reducción general del consumo. Además, la cuota del mercado estadounidense de estas importaciones aumentó 2,9 puntos porcentuales a lo largo del período, mientras que las importaciones procedentes del Canadá aumentaban, en porcentaje del mercado estadounidense, sólo 1,3 puntos porcentuales. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-8. La información recogida por la Comisión sobre los precios muestra que no se produjeron ventas de las importaciones procedentes del Canadá a precios inferiores. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-75. Además, aunque el valor unitario medio de las importaciones procedentes del Canadá disminuyó en términos generales durante el período, la tasa de esta disminución -3,5 puntos porcentuales- fue significativamente inferior a la de todas las demás importaciones -13,1 puntos porcentuales-, y hacia el final del período, en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001, el valor unitario medio de las importaciones procedentes del Canadá fue superior al de las demás importaciones. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-8."[5681]

10.617 En su recomendación de medidas correctivas, la Sra. Miller declaró lo siguiente:

"Recomiendo también que el Presidente no incluya las importaciones procedentes de Israel y de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos en el ámbito de las medidas correctivas.[5] Las importaciones de productos de acero fundido con estaño procedentes de estos países que se realizaron durante el período de la investigación fueron únicamente pequeñas y esporádicas."[5682]

---

[5] La Ley de Aplicación de la Zona de Libre Comercio Estados Unidos-Jordania entró en vigor el 17 de diciembre de 2001, dos días antes de la presentación de este informe sobre nuestras constataciones y recomendaciones en la investigación Nº TA-201-73, acero, al Presidente. No se realizaron importaciones de productos de acero fundido con estaño procedentes de Jordania durante el período objeto de la investigación y, por consiguiente, no son una causa sustancial de daño grave o amenaza del mismo. Por consiguiente, en la medida en que se aplique en esta investigación el artículo 221 a) del Acuerdo de libre comercio con Jordania, recomiendo que estas importaciones no sean sometidas al arancel adicional descrito anteriormente."

10.618 Sobre esta base, la USITC informó en el Segundo Informe Complementario de que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la

[5680] Informe de la USITC, volumen I, página 310, nota 28.

[5681] Informe de la USITC, volumen I, página 310, nota 29.

[5682] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 529.

exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5683]

Evaluación del Grupo Especial

10.619 El Grupo Especial no ha podido identificar en estas declaraciones ninguna constatación que establezca explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, en ninguna de las notas a pie de página en que se basaron los Estados Unidos se abordan las consecuencias de la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. Sólo se aborda en ellas, respectivamente, la exclusión de las importaciones procedentes de un Miembro.

10.620 Además, estas constataciones no tienen en cuenta el hecho de que las importaciones no procedentes de fuentes excluidas son menores que las procedentes de todas las fuentes y, por consiguiente, los efectos sobre los productores nacionales no son los mismos. La Sra. Miller no examinó ningún factor distinto del aumento de las importaciones que contribuyera al daño grave causado a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño.

10.621 En opinión del Grupo Especial, el hecho de que estos factores distintos del aumento de las importaciones fueran los mismos no significa que no tuvieran que formularse nuevas constataciones sobre la relación de causalidad. La obligación de no atribución incluye la obligación de separar y distinguir los efectos respectivos del aumento de las importaciones y de los demás factores para establecer si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores. Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y el daño grave.

10.622 En segundo lugar, es muy posible que las importaciones procedentes de México, Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del Canadá. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial, seguiría siendo todavía obligatorio que las autoridades competentes expusieran de hecho las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para que esta constatación se considere formulada no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones

[5683] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para aplicar una medida de salvaguardia.[5684] El Grupo Especial reconoce que, si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas", "(prácticamente) no existentes"[5685] o "minúsculas"[5686], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.623 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los productos de acero fundido con estaño, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

c) Barras laminadas en caliente

i) Las constataciones de la USITC

10.624 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, esa exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión o de los miembros individuales de la Comisión".[5687] En concreto, la USITC formuló las siguientes constataciones con respecto a las barras laminadas en caliente:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente y perfiles ligeros de acero al carbono y aleado ('barras laminadas en caliente') no procedentes de países del TLCAN son una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente.
>
> Las importaciones de barras laminadas en caliente no procedentes del TLCAN han aumentado. El volumen de estas importaciones se elevó desde 584.126 toneladas cortas en 1996 a 644.577 toneladas cortas en 1997 y a 1,1 millones de toneladas cortas en 1998. Las importaciones no procedentes del TLCAN disminuyeron a continuación a 925.711 toneladas cortas en 1999 y aumentaron a 1,2 millones de toneladas cortas en 2000. Las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron un 107,9 por ciento entre 1996 y 2000, y registraron incrementos importantes entre 1997 y 1998 (cuando aumentaron un 70,4 por ciento) y entre 1999 y 2000

[5684] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5685] Informe de la USITC, volumen I, página 529 y nota 5; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5686] Informe de la USITC, volumen I, nota 28 en la página 310.

[5687] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

(cuando aumentaron un 31,2 por ciento). Estos años son también los años en los que las importaciones procedentes de todas las fuentes aumentaron más rápidamente. Sin embargo, las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron a un ritmo superior al de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[5688]

La relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN de barras laminadas en caliente y la producción nacional aumentó significativamente durante el período examinado, pasando del 6,8 por ciento en 1996 al 13,2 por ciento en 2000. La relación subió sobre todo entre 1997 y 1998 y entre 1999 y 2000.[5689]

En nuestro análisis de la relación de causalidad con respecto a las importaciones procedentes de todas las fuentes observamos que el aumento de las importaciones fue la causa de que los productores nacionales de barras laminadas en caliente perdieran cuota de mercado al mismo tiempo que bajaban los precios, lo que dio lugar a unos resultados de explotación pobres y al cierre de plantas.[5690] Este hecho es predicable también de las importaciones no procedentes del TLCAN.

En lo que respecta a la cuota de mercado, medida en función del volumen, la de las importaciones de barras laminadas en caliente procedentes de fuentes distintas del Canadá y México disminuyó del 5,8 por ciento en 1996 al 5,7 por ciento en 1997, aumentó al 9,4 por ciento en 1998, disminuyó al 8,4 por ciento en 1999 y subió luego al 10,8 por ciento en 2000. Lo mismo que las importaciones procedentes de todas las fuentes, las importaciones no procedentes del TLCAN registraron los mayores incrementos de su cuota de mercado entre 1997 y 1998 y entre 1999 y 2000. Además, el grueso de la cuota de mercado que ganaron todas las importaciones frente a la rama de producción nacional durante el período examinado fue atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN.[5691]

Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN disminuyeron durante todos los años completos del período examinado, lo mismo que los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes. Sin embargo, los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN disminuyeron en mayor grado que los de las importaciones procedentes de todas las fuentes entre 1996 y 2000. Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN bajaron desde 679 dólares EE.UU. en 1996 a 478 en 2000, una disminución del 29,6 por ciento. En cambio, los valores

[5688] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-3. El volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN fue inferior en el período intermedio de 2001, cuando se cifraron en 403.165 toneladas cortas, que en el período intermedio de 2000, en que se cifraron en 630.673 toneladas cortas.

[5689] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro LONG-5. La relación fue inferior en el período intermedio de 2001, cifrándose en el 10,4 por ciento, que en el período intermedio de 2000, en que se cifró en el 12,7 por ciento.

[5690] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen I, página 96.

[5691] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-3. La cuota de mercado de las importaciones no procedentes del TLCAN fue inferior en el período intermedio de 2001, en que se cifró en el 8,2 por ciento, que en el período intermedio de 2000, en que se cifró en el 10,4 por ciento.

> unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes bajaron un 13,5 por ciento durante el mismo período.[5692]
>
> En nuestro análisis de la competencia de las importaciones atribuimos particular importancia a las ventas a precios inferiores de las importaciones procedentes de todas las fuentes durante 1998 y el primer semestre de 2000.[5693] Durante estos períodos, las importaciones no procedentes del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de las barras laminadas en caliente de producción nacional con unos márgenes diferenciales sustanciales.[5694] En efecto, las importaciones no procedentes del TLCAN tuvieron durante estos períodos unos precios inferiores a los de las importaciones procedentes de todas las fuentes.[5695]
>
> Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente es una causa sustancial de daño grave son aplicables también al aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México."[5696]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.625 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 c) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.626 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a las barras laminadas en caliente excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania[5697], y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.627 El Grupo Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con

---

[5692] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-3. Los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México fueron más altos en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000.

[5693] (Nota original). *Véase* USITC Pub. 3479, volumen I, páginas 96-97.

[5694] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro LONG-90.

[5695] (Nota original). *Compárese* USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro LONG-90 con el Informe Confidencial (CR), cuadro LONG-ALT-90.

[5696] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 5-6.

[5697] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente no procedentes de países del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional.[5698] En estas constataciones, la USITC estableció y explicó que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado. La USITC examinó también las cuotas de mercado, los valores unitarios medios y las ventas a precios inferiores de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y constató que éstas habían capturado el grueso de la cuota de mercado perdida por los productores nacionales, que sus valores unitarios medios habían disminuido más abruptamente y que sus precios habían sido inferiores a los de todas las importaciones.[5699]

10.628 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, según establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el requisito de no atribución. En el Segundo Informe Complementario, la USITC no examinó otros factores distintos del aumento de las importaciones que contribuyeron al daño grave causado a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente. Los Estados Unidos sostienen que no había necesidad de hacerlo ya que esos "otros factores", es decir, los factores distintos de las importaciones, o bien no causaron el daño grave o no tenían ninguna relación con la fuente específica de las importaciones, de modo que seguía siendo válida la no atribución de efectos del Informe principal de la USITC.[5700]

10.629 En opinión del Grupo Especial, el hecho de que estos otros factores fueran los mismos no significa que no tuvieran que formularse nuevas constataciones sobre la relación de causalidad. La obligación de no atribución incluye la obligación de separar y distinguir los efectos respectivos del aumento de las importaciones y de los demás factores para establecer si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores.

10.630 Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave. La pretensión de los Estados Unidos sólo se puede mantener si ambos grupos de importaciones tienen los mismos efectos. En el presente caso no se puede aceptar esa pretensión por motivos, por lo menos, cuantitativos y por el hecho de que el aumento de las importaciones procedentes del TLCAN indudablemente tuvo *algún* efecto. La autoridad competente está obligada a tener en cuenta, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la

[5698] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 4-6.

[5699] Segundo Informe Complementario, página 6.

[5700] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 834.

medida cumplen el requisito de causar daño grave, el hecho de que las importaciones excluidas (procedentes de zonas de libre comercio) contribuían al daño grave padecido por la rama de producción nacional.

10.631 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5701] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.632 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5702] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5703], o que, como había constatado la USITC, tenían "unos niveles muy bajos" y no existían[5704], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.633 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las barras laminadas en caliente, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

[5701] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5702] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5703] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5704] Informe de la USITC, volumen I, página 376 y nota 117.

d) Barras acabadas en frío

i) Las constataciones de la USITC

10.634 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5705] En lo que respecta concretamente a las barras acabadas en frío, la USITC formuló las siguientes constataciones:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío de acero al carbono y aleado ('barras acabadas en frío') no procedentes de países miembros del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional de barras acabadas en frío.
>
> Las importaciones no procedentes del TLCAN de barras acabadas en frío han aumentado. El volumen de estas importaciones aumentó de 137.834 toneladas cortas en 1996 a 167.256 toneladas cortas en 1997 y a continuación a 201.473 toneladas cortas en 1998. Las importaciones no procedentes del TLCAN disminuyeron luego a 154.971 toneladas cortas en 1999 y aumentaron a 233.940 toneladas cortas en 2000. Las importaciones no procedentes del TLCAN registraron un incremento importante entre 1999 y 2000, cuando crecieron un 51,0 por ciento. Este fue también el año en el que las importaciones procedentes de todas las fuentes aumentaron más abruptamente. Sin embargo, las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron a un ritmo más rápido que las importaciones procedentes de todas las fuentes tanto entre 1999 y 2000 como durante todo el período examinado.[5706]
>
> Durante el período examinado también aumentó la relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN de barras acabadas en frío y la producción nacional, pasando del 11,8 por ciento en 1996 al 17,6 por ciento en 2000. La relación aumentó sobre todo entre 1999 y 2000, período en el que subió 6,4 puntos porcentuales.[5707]
>
> En nuestro análisis de la relación de causalidad relativa a las importaciones procedentes de todas las fuentes afirmamos que los precios agresivos de las importaciones durante la última parte del período examinado causó que la rama de

[5705] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

[5706] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-4. El volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN fue más bajo en el período intermedio de 2001, en que se cifró en 99.082 toneladas cortas, que en el período intermedio de 2000, en el que se cifró en 122.028 toneladas cortas.

[5707] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro LONG-6. El coeficiente fue superior en el período intermedio de 2001, con un 17,5 por ciento, que en el período intermedio de 2000, en que fue del 17,0 por ciento.

producción perdiera cuota de mercado e ingresos.[5708] Esta observación es aplicable también a las importaciones no procedentes del TLCAN.

En cuanto a la cuota de mercado medida en función del volumen, las importaciones de barras acabadas en frío no procedentes de fuentes del TLCAN aumentaron desde el 9,8 por ciento en 1996 al 10,5 por ciento en 1997 y al 12,1 por ciento en 1998. La cuota de mercado de estas importaciones disminuyó luego al 9,6 por ciento en 1999 y aumentó al 14,3 por ciento en 2000. Al igual que las importaciones procedentes de todas las fuentes, las importaciones no procedentes del TLCAN registraron un aumento significativo de su cuota de mercado entre 1999 y 2000. En efecto, las importaciones no procedentes del TLCAN fueron responsables de todo el aumento de la cuota de mercado de las importaciones tanto durante este período como durante el período comprendido entre 1996 y 2000.[5709]

Los valores unitarios medios de las importaciones de barras acabadas en frío procedentes de fuentes distintas del Canadá y México disminuyeron durante todos los años completos del período examinado, bajando desde 919 dólares EE.UU. en 1996 a 758 en 2000. Esta disminución del 17,6 por ciento de los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN entre 1996 y 2000 fue mayor que la disminución de los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes durante ese mismo período.[5710]

En nuestro análisis de la competencia de las importaciones, hemos examinado las tendencias de los precios y las ventas a precios inferiores de C12L14 de una pulgada de circunferencia durante 1999 y 2000.[5711] En el caso de las importaciones de C12L14 no procedentes de fuentes del TLCAN, durante 1999 se produjeron bajadas significativas de los precios. Los precios bajaron más durante 2000, en particular durante el último trimestre del año. Entre el segundo trimestre de 1999 y el cuarto trimestre de 2000, las importaciones no procedentes del TLCAN de C12L14 se vendieron a precios inferiores a los de los productos nacionales por márgenes que oscilaron entre ***.[5712] Tanto las tendencias de los precios como los datos sobre ventas a precios inferiores de las importaciones no procedentes del TLCAN son similares a los de las importaciones procedentes de todas las fuentes en las que nos hemos basado para formular nuestra determinación sobre el daño.[5713]

[5708] (Nota original). *Véase* USITC Pub. 3479, volumen I, página 105.

[5709] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-4. La cuota de mercado de las importaciones no procedentes del TLCAN fue más alta en el período intermedio de 2001, en el que se cifró en el 14,2 por ciento, que en el período intermedio de 2000, en que se cifró en el 13,5 por ciento.

[5710] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-4. Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN fueron más altos en el período intermedio de 2001 que en el período intermedio de 2000.

[5711] (Nota original). *Véase* USITC Pub. 3479, volumen I, páginas 106-07.

[5712] (Nota original). Informe Confidencial, cuadro LONG-92.

[5713] (Nota original). *Compárese* con USITC Pub. 3479, páginas 105-07.

> Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío es una causa sustancial del daño grave son aplicables también al aumento de las importaciones de barras acabadas en frío procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México."[5714]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.635 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 d) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.636 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a las barras acabadas en frío excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania[5715], y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.637 El Grupo Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío no procedentes de países del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional.[5716] En estas constataciones, la USITC estableció y explicó que las importaciones no procedentes del TLCAN habían aumentado. La USITC examinó también los valores unitarios medios e información sobre los precios de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y concluyó que las importaciones no procedentes del TLCAN habían sido responsables de todo el aumento de la cuota de mercado de las importaciones entre 1999 y 2000 y entre 1996 y 2000, que los valores unitarios medios de estas importaciones habían disminuido durante cada uno de los años completos del período examinado y que las importaciones no procedentes del TLCAN de C12L14 se habían vendido a precios inferiores al de los productos de productores nacionales entre el segundo trimestre de 1999 y el cuarto trimestre de 2000.[5717]

10.638 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el requisito de no atribución. En el Segundo Informe Complementario, la USITC no examinó otros factores distintos del aumento de las importaciones que contribuyeran al daño grave causado a la rama de producción

[5714] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 6-7.

[5715] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556

[5716] Segundo Informe complementario de la USITC, páginas 4, 6-7.

[5717] Véase el párrafo 10.634.

nacional de barras acabadas en frío. Los Estados Unidos sostienen que no había necesidad de hacerlo ya que de esos dos "otros factores", es decir, los factores distintos de las importaciones, uno no había causado el daño grave observado y el otro había sido examinado en el análisis de todas las importaciones. De modo que, en opinión de los Estados Unidos, seguía siendo válida la no atribución de efectos del informe principal de la USITC.[5718]

10.639 En opinión del Grupo Especial, el hecho de que estos otros factores fueran los mismos no significa que no tuvieran que formularse nuevas constataciones sobre la relación de causalidad. La obligación de no atribución incluye la obligación de separar y distinguir los efectos respectivos del aumento de las importaciones y de los demás factores para establecer si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores.

10.640 Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave. La pretensión de los Estados Unidos sólo se puede mantener si ambos grupos de importaciones tienen los mismos efectos. En el presente caso no se puede aceptar esa pretensión por motivos, por lo menos, cuantitativos y por el hecho de que el aumento de las importaciones procedentes del TLCAN indudablemente tuvo *algún* efecto. La autoridad competente está obligada a tener en cuenta, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida cumplen el requisito de causar daño grave, el hecho de que las importaciones excluidas (procedentes de zonas de libre comercio) contribuían al daño grave padecido por la rama de producción nacional.

10.641 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5719] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.642 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes

[5718] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 838-846.

[5719] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5720] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5721], o "no existentes"[5722], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.643 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las barras acabadas en frío, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

e) Barras de refuerzo

i) Las constataciones de la USITC

10.644 Ante el Grupo Especial, los Estados Unidos se remiten a la nota 704 del informe de la USITC. Esta nota dice lo siguiente:

> "Constatamos que nuestro análisis del daño no habría resultado afectado de ningún modo por la exclusión de las importaciones de barras de refuerzo procedentes del Canadá y México.
>
> La exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México sólo haría más espectacular el aumento de las importaciones durante el período examinado. Las importaciones de barras de refuerzo procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México aumentaron de 302.217 toneladas en 1996 a 403.881 toneladas en 1997, 1,1 millones en 1998 y 1,7 millones en 1999. Las importaciones disminuyeron a continuación a 1,6 millones de toneladas en 2000. Las importaciones procedentes de fuentes distintas de México y el Canadá fueron inferiores en el período intermedio de 2001, con 778.779 toneladas, que en el período intermedio de 2000, en que se cifraron en 960.625 toneladas. Las importaciones procedentes de fuentes distintas de México y el Canadá aumentaron un 434,8 por ciento entre 1996 y 2000, y registraron aumentos importantes entre 1997 y 1998 (183,5 por ciento) y entre 1998 y 1999 (50,2 por ciento). *Véase* Informes Confidencial y Públicos, cuadro LONG-7.

[5720] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5721] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5722] Informe de la USITC, volumen I, página 376 y nota 117.

> La exclusión del Canadá y México acentúa también el aumento de la cuota de mercado de las importaciones procedentes de las demás fuentes. La cuota de mercado de las importaciones de barras de refuerzo procedentes de fuentes distintas del Canadá y México aumentó del 5,5 por ciento en 1996 al 21,4 por ciento en 1999, su nivel más alto durante el período examinado, y disminuyó luego al 19,9 por ciento en 2000. La cuota de mercado de las importaciones procedentes de fuentes distintas de México y el Canadá fue inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000. *Véase* Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-72.
>
> Los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México siguieron las mismas pautas que los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes. El valor unitario medio de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México pasó de 300 dólares EE.UU. en 1996 a 275 en 1998, para hundirse luego hasta los 207 dólares EE.UU. en 1999 y subir luego ligeramente a 215 en 2000. El valor unitario medio en el período intermedio de 2000 fue de 210 dólares EE.UU. y de 224 en el de 2001. *Véase* Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-7.
>
> Por último, la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de la base de datos no modifica de forma apreciable las tendencias de los precios de importación durante el período examinado. No se dispuso de registros de los precios de las importaciones procedentes del Canadá, y las procedentes de México se vendieron a precios más elevados que los de las importaciones procedentes de todas las fuentes durante todos los trimestres sobre los que se tuvo información sobre los precios, salvo el cuarto trimestre de 1996 y el primer trimestre de 1997. Por consiguiente, durante todo el período posterior a 1998 la exclusión de las importaciones procedentes de México haría crecer algo la magnitud de los márgenes diferenciales de las ventas a precios inferiores. *Véase* Informes Confidencial y Público, cuadro LONG-93.
>
> Por consiguiente, las conclusiones que hemos formulado con respecto a los efectos del aumento de las importaciones son igualmente aplicables tanto si se incluyen entre las importaciones evaluadas las procedentes del Canadá y México, como en caso contrario."[5723]

10.645 La USITC informó también, en el Segundo Informe Complementario, de que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5724]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.646 Los reclamantes sostienen que ni el Informe ni el Informe Complementario de la USITC contienen ninguna constatación particular que establezca "explícitamente" que el aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN cumple las condiciones establecidas en el párrafo 1 del

[5723] Informe de la USITC, volumen I, página 116, nota 704.

[5724] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las alegaciones y argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC sobre las barras de refuerzo se exponen con más detalles en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 e) *supra*.

10.647 Los Estados Unidos se remiten a la nota 704 del análisis de la USITC de todas las importaciones, en la que se ofrece un análisis detallado de las importaciones de barras de refuerzo no procedentes del TLCAN. En esa nota, la USITC constata expresamente que "las conclusiones que hemos formulado con respecto a los efectos del aumento de las importaciones son igualmente aplicables tanto si se incluyen entre las importaciones evaluadas las procedentes del Canadá y México, como en caso contrario".[5725] Las alegaciones y argumentos de los Estados Unidos con respecto a las constataciones de la USITC sobre las barras de refuerzo se exponen con más detalle en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 e) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.648 El Grupo Especial observa en primer lugar que las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania fueron excluidas del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las barras de refuerzo.[5726] Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.649 El Grupo Especial observa que las constataciones de la USITC tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia.

10.650 Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se establezca la existencia de una relación de causalidad de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión del Grupo Especial, la USITC no consideró adecuadamente el hecho de que estaba examinando un aumento de las importaciones de una cuantía más pequeña. Para establecer la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones (incluidas en el ámbito de la medida) y el daño grave, ha de tenerse en cuenta el daño causado por las importaciones excluidas. La USITC no lo hizo suficientemente al limitarse a observar la semejanza de las pautas de los valores unitarios medios de todas las importaciones y de las importaciones no procedentes del TLCAN y que las importaciones no procedentes del TLCAN se habían vendido a precios inferiores a los de las mercancías nacionales por márgenes mayores que los de todas las importaciones (en promedio).[5727] Este planteamiento no tiene en cuenta la posibilidad de que el daño grave causado por las importaciones no procedentes del TLCAN no sea más que una parte del daño grave causado por todas las importaciones y no establece que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto. En otras palabras, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y

[5725] Informe de la USITC, página 116, nota 704.

[5726] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5727] Informe de la USITC, volumen I, página 116, nota 704.

sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave.

10.651 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5728] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplían los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.652 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5729] El Grupo Especial reconoce que si, como se estableció en otra parte del informe de las autoridades competentes, las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5730], o no existentes[5731], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.653 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las barras de refuerzo, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

[5728] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5729] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5730] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5731] Informe de la USITC, volumen I, página 376 y nota 117.

f) Tubos soldados

i) Las constataciones de la USITC

10.654 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5732] En lo que respecta concretamente a los tubos soldados, la USITC formuló las siguientes constataciones:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de productos tubulares soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos no procedentes de países miembros del TLCAN es una causa sustancial de la amenaza de daño grave causada a la rama de producción nacional de productos tubulares soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos.
>
> Las importaciones no procedentes del TLCAN de productos tubulares soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos han aumentado. Las importaciones procedentes de fuentes distintas de los países miembros del TLCAN aumentaron de 786.151 toneladas cortas en 1996 a 1.420.685 toneladas cortas en 2000, y de 724.859 toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 870.944 toneladas cortas en el período intermedio de 2001. Las importaciones no procedentes del TLCAN tuvieron aumentos importantes del 20-30 por ciento en cada uno de los años del período examinado salvo en 1999.[5733] Igualmente, el coeficiente de la relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN de estos productos tubulares soldados y la producción estadounidense subió en cada uno de los años del período examinado, salvo en 1999; el coeficiente aumentó del 16,9 por ciento en 1996 al 29,7 por ciento en 2000, y se elevó al 34,5 por ciento en el período intermedio de 2001, frente al 28,6 por ciento en el período intermedio de 2000.[5734]
>
> Igualmente, en lo que respecta a la cuota de mercado medida en función del volumen, las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron del 13,1 por ciento en 1996 al 19,8 por ciento en 2000, y en el primer semestre de 2001 se elevaba al 22,7 por ciento, frente al 18,9 por ciento en el primer semestre de 2001[*sic*].[5735]
>
> Además, los precios de los tubos corrientes y los tubos para usos mecánicos no procedentes de fuentes del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de los productos nacionales comparables en todos los trimestres, menos uno (32 de 33 trimestres), respecto de los cuales se dispone de datos. En el caso de ambos productos, los precios de los tubos no procedentes de países miembros del TLCAN

[5732] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

[5733] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR C-4.

[5734] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro TUBULAR-6.

[5735] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR C-4.

> bajaron durante el período examinado, incluso durante el trimestre o los trimestres más recientes sobre los que se dispone de datos.[5736]
>
> Por último, la exclusión del Canadá y México de la base de datos no modifica de forma apreciable las proyecciones de la producción, la capacidad y las exportaciones a los Estados Unidos procedentes del extranjero. En efecto, las proyecciones de la capacidad, la producción y las exportaciones a los Estados Unidos de países no miembros del TLCAN indican que se llegará a nuevos máximos durante el período 2001-02.[5737]
>
> Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) es una causa sustancial de la amenaza de daño grave causado son aplicables también al aumento de las importaciones de productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México."[5738]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.655 Las alegaciones y argumentos de las partes con respecto a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 f) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.656 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a los tubos soldados excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania[5739], y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones concretas sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de tubos soldados no procedentes de países del TLCAN son una causa sustancial de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional.[5740]

10.657 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los

---

[5736] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadros TUBULAR-58-59.

[5737] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadros TUBULAR-30-32.

[5738] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 10-11.

[5739] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5740] Segundo Informe complementario de la USITC, páginas 4, 10-11.

requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión del Grupo Especial, la USITC no consideró de forma adecuada el hecho de que estaba tratando un aumento de las importaciones de una cuantía menor. Para establecer la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones (incluidas en el ámbito de la medida) y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, ha de tenerse en cuenta la amenaza de daño grave causada por las importaciones excluidas. La USITC no lo hizo adecuadamente al limitarse a afirmar que los tubos corrientes y para usos mecánicos no procedentes de países miembros del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de los productos nacionales.[5741] Esto no es tener en cuenta el hecho de que la amenaza de daño grave causada por las importaciones no procedentes del TLCAN no es más que una parte de la amenaza de daño grave causada por todas las importaciones y no establece que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto. En otras palabras, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y la amenaza de daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y la amenaza de daño grave.

10.658 Segundo, las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5742] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.659 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5743] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5744], o inferiores al 1 por ciento y no existentes[5745], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de

[5741] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 10.

[5742] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5743] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5744] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5745] Informe de la USITC, volumen I, página 385 y nota 155.

fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.660 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los tubos soldados, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

g) ABJH

i) Las constataciones de la USITC

10.661 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5746] En lo que respecta concretamente a los productos de la categoría ABJH, la USITC formuló las siguientes constataciones:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de accesorios de acero al carbono y aleado no procedentes de países miembros del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional que produce accesorios de acero al carbono y aleado.
>
> Las importaciones no procedentes de TLCAN de accesorios de acero al carbono y aleado han aumentado. Las importaciones procedentes de fuentes distintas de los países miembros del TLCAN aumentaron de 76.079 toneladas cortas en 1996 a 100.592 toneladas cortas en 2000; las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron durante todos los años del período examinado salvo 1997.[5747] Igualmente, la relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN y la producción estadounidense subió todos los años del período examinado salvo 1997; el coeficiente subió del 37,1 por ciento en 1996 al 51,8 por ciento en 2000, y se elevaba al 69,0 por ciento en el período intermedio de 2001 frente al 43,9 por ciento en el período intermedio de 2000.[5748]
>
> En lo que respecta a la cuota de mercado medida en función del volumen, las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron del 25,7 por ciento en 1996

[5746] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

[5747] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR C-6.

[5748] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro TUBULAR-8.

> al 31,0 por ciento en 2000, y equivalía al 36,3 por ciento del mercado en el primer semestre de 2001, frente al 28,8 por ciento en el primer semestre de 2001[*sic*].[5749]
>
> Los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN fueron similares a los valores unitarios medios de las importaciones procedentes de todas las fuentes y, en general, fueron superiores a los valores unitarios medios de los productos nacionales.[5750] ***.[5751] ***.
>
> Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de accesorios de acero al carbono y aleado es una causa sustancial de daño grave son aplicables también al aumento de las importaciones de accesorios de acero al carbono y aleado procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México.
>
> La conclusión no habría sido diferente si sólo se hubiera excluido a México o si sólo se hubiera excluido al Canadá."[5752]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.662 Las alegaciones y argumentos de las partes con respecto a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 g) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.663 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a los productos de la categoría ABJH excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania[5753], y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones concretas sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de ABJH no procedentes de países del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional.[5754]

[5749] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR C-6. Las importaciones no procedentes del TLCAN aumentaron de 45.537 toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 63.226 toneladas cortas en el período intermedio de 2000 [*sic*]. *Id.*

[5750] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen I, página 176.

[5751] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro TUBULAR-61.

[5752] Segundo Informe Complementario, página 8.

[5753] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5754] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 4, 8.

10.664 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión del Grupo Especial, la USITC no consideró de forma adecuada el hecho de que estaba tratando un aumento de las importaciones de una cuantía menor. Para establecer la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones (incluidas en el ámbito de la medida) y el daño grave, ha de tenerse en cuenta el daño grave causado por las importaciones excluidas. La USITC no lo hizo adecuadamente al limitarse a afirmar que los valores unitarios medios de las importaciones no procedentes del TLCAN fueron similares a los de todas las importaciones.[5755] Esto no es tener en cuenta el hecho de que el daño grave causado por las importaciones no procedentes del TLCAN no es más que una parte del daño grave causado por todas las importaciones y no se establece que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.

10.665 Además, la USITC, al examinar las importaciones no procedentes del TLCAN en su Segundo Informe Complementario, no examinó otros factores distintos del aumento de las importaciones que contribuyeran al daño grave causado a la rama de producción nacional de ABJH. Los Estados Unidos sostienen que no había necesidad de hacerlo ya que, de los cinco "otros factores" identificados en el análisis de todas las importaciones, se constató que cuatro no causaban el daño grave y uno, las fusiones de compradores, se centraba exclusivamente en información sobre la rama de producción nacional.[5756]

10.666 En opinión del Grupo Especial, el hecho de que estos otros factores fueran los mismos no significa que no tuvieran que formularse nuevas constataciones sobre la relación de causalidad. La obligación de no atribución incluye la obligación de separar y distinguir los efectos respectivos del aumento de las importaciones y de los demás factores para establecer si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores.

10.667 Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave. La pretensión de los Estados Unidos sólo se puede mantener si ambos grupos de importaciones tienen los mismos efectos. En el presente caso no se puede aceptar esa pretensión por motivos, por lo menos, cuantitativos y por el hecho de que el aumento de las importaciones procedentes del TLCAN indudablemente tuvo *algún* efecto. Como ya se ha dicho, la autoridad competente está obligada a tener en cuenta, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida cumplían el requisito de causar daño grave, el hecho de que las importaciones

[5755] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 8.

[5756] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 882.

excluidas (procedentes de zonas de libre comercio) contribuían al daño grave padecido por la rama de producción nacional.

10.668 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5757] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.669 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5758] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas"[5759] o inferiores al 1 por ciento y "prácticamente no existentes"[5760], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.670 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los productos de la categoría ABJH, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

h) Barras de acero inoxidable

i) Las constataciones de la USITC

10.671 En el Segundo Informe Complementario, la USITC señaló que "habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y

[5757] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5758] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5759] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5760] Informe de la USITC, volumen I, página 390 y nota 180.

México". La USITC indicó también que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5761] En lo que respecta concretamente a las barras de acero inoxidable, la USITC formuló las siguientes constataciones:

> "Constatamos que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros ("barras de acero inoxidable") no procedentes de países miembros del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable.
>
> Las importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable han aumentado. En términos cuantitativos, las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros no procedentes de países miembros del TLCAN aumentaron un 61,1 por ciento durante los cinco años completos del período objeto de investigación, pasando de 81.426 toneladas cortas en 1996 a 131.184 toneladas cortas en 2000.[5762] Aunque el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN fluctuó algo durante el período (manteniéndose fundamentalmente estable en 1998 y disminuyendo algo en 1999 en relación con los niveles de 1997 y 1998), durante el último año completo del período objeto de investigación se produjo un rápido y espectacular aumento del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN, aumentando estas importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable en 38.843 toneladas cortas.[5763]
>
> La relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del 43,1 por ciento en 1996 al 73,3 por ciento en 2000, produciéndose el mayor aumento porcentual de la relación (17,1 puntos porcentuales) en 2000.[5764]
>
> En suma, las importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable aumentaron significativamente, no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional, entre 1996 y 2000; el mayor aumento de las importaciones tuvo lugar el último año completo del período. Aunque entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 las importaciones disminuyeron no sólo en cantidad sino también en relación con la producción nacional, constatamos que las

---

[5761] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

[5762] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

[5763] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4. El volumen de estas importaciones disminuyó entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 73.738 toneladas cortas a 57.584. USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

[5764] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro STAINLESS-6. La relación entre las importaciones no procedentes del TLCAN y la producción nacional disminuyó del 77,7 por ciento en el período intermedio de 2000 al 70,4 por ciento en el período intermedio de 2001. USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro STAINLESS-6.

importaciones no procedentes del TLCAN de barras de acero inoxidable han aumentado.

Tal y como concluimos con respecto a las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes de todas las fuentes, constatamos que los aumentos del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN entre 1996 y 2000 tuvieron un grave impacto negativo sobre los niveles de producción, las expediciones, las ventas comerciales y la cuota de mercado de la rama de producción nacional. Durante el período comprendido entre 1996 y 2000, el volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN aumentó un 61,1 por ciento y también aumentó 11 puntos porcentuales la cuota de mercado de estas importaciones.[5765] Aunque estos aumentos de las importaciones tuvieron lugar durante un período de creciente demanda, los volúmenes de producción de la rama, los niveles de las expediciones y los ingresos por ventas disminuyeron significativamente como resultado del aumento del volumen de las importaciones no procedentes del TLCAN durante el período comprendido entre 1996 y 2000[5766], disminuyendo un 5,3 por ciento los niveles de producción de la rama nacional[5767], reduciéndose las ventas netas comerciales un *** por ciento[5768], y reduciéndose el valor de sus ventas comerciales netas un *** por ciento durante el período.[5769] Además, la cuota de mercado de la rama de producción nacional se redujo también considerablemente, pasando del 64,6 por ciento en 1996 al 59,8 por ciento en 1999, y a continuación al 53,5 por ciento en 2000, siendo atribuible a las importaciones no procedentes del TLCAN la totalidad de la pérdida de cuota de mercado de la rama de producción nacional durante el período.[5770] Por consiguiente, constatamos que el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN tuvo un grave impacto negativo sobre la producción, las expediciones, las ventas y la cuota de mercado de la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación.

Por último, la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de nuestro análisis no modificaría nuestra conclusión de que las importaciones influyeron negativamente sobre los precios internos de las barras de acero inoxidable durante el período objeto de investigación. No se dispone de información sobre los precios que permita la comparación entre los productos nacionales y las importaciones procedentes de México y la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá de las comparaciones de precios sobre los que se dispone de información da por resultado un aumento del porcentaje de comparaciones de precios en que las importaciones se vendieron a precios inferiores a los del producto nacional

[5765] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

[5766] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-18, STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5767] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-18 y STAINLESS-C-4.

[5768] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5769] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-30 y STAINLESS-C-4.

[5770] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-67 y STAINLESS-C-4.

> durante el período.[5771] En particular, los archivos indican que si se excluyen los datos correspondientes al Canadá, las importaciones procedentes de las demás fuentes se vendieron a precios inferiores a los de la mercancía nacional durante el período objeto de investigación en 40 de las 43 comparaciones trimestrales posibles, por unos márgenes hasta del 51 por ciento.[5772] Dadas estas tendencias de ventas a precios inferiores y teniendo en cuenta el examen que hicimos al analizar los precios de las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes de todas las fuentes, constamos que estas ventas a precios inferiores de las importaciones no procedentes del TLCAN redujeron y contuvieron los precios internos durante el período objeto de investigación y dieron lugar a la disminución de los ingresos por ventas y los beneficios de explotación de la rama de producción.
>
> Por consiguiente, las mismas consideraciones que nos llevaron a concluir que el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes de todas las fuentes es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional son aplicables también al aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México."[5773, 5774]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.672 Las alegaciones y argumentos de las partes con respecto a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 h) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.673 El Grupo Especial observa que la medida de salvaguardia aplicada a las barras de acero inoxidable excluye las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania[5775], y que la determinación formulada por la USITC en octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por consiguiente, la cuestión es si las autoridades competentes de los Estados Unidos han establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo

[5771] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-86, STAINLESS-87, STAINLESS-98, STAINLESS-99 y gráficos STAINLESS-7 y STAINLESS-8.

[5772] (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadros STAINLESS-87, STAINLESS-99 y gráfico STAINLESS-9.

[5773] (Nota original). A este respecto, observamos que habríamos formulado esta constatación tanto si se incluyen en el análisis antes expuesto, o no, las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros procedentes de México. Las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros procedentes de México representaban un porcentaje minúsculo, y en disminución, del mercado y de las importaciones durante el período objeto de la investigación y no existen registros de precios que permitan la comparación de los de las importaciones procedentes de México. Por consiguiente, el análisis antes expuesto sería válido tanto si el Presidente opta por incluir las importaciones procedentes de México en el ámbito de la medida correctiva impuesta frente a las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros, como en caso contrario.

[5774] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 8-10.

[5775] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

Especial observa que la USITC, en su Segundo Informe Complementario, formuló algunas constataciones concretas sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania y con respecto a la cuestión de si el aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable no procedentes de países del TLCAN es una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional.[5776]

10.674 El Grupo Especial observa que estas constataciones tienen dos vicios jurídicos y, por consiguiente, considera que no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen los requisitos para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Primero, no se ha satisfecho el requisito de que se demuestre la existencia de una relación de causalidad, que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión del Grupo Especial, la USITC no consideró de forma adecuada el hecho de que estaba tratando un aumento de las importaciones de una cuantía menor. Para establecer la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones (incluidas en el ámbito de la medida) y el daño grave, ha de tenerse en cuenta el daño grave causado por las importaciones excluidas. Al evaluar el impacto perjudicial de las importaciones no procedentes del TLCAN sobre la rama de producción nacional, la USITC constató que las ventas frecuentes de importaciones no procedentes del TLCAN a precios inferiores, con unos márgenes de diferencia muy altos, redujeron y contuvieron los precios internos durante el período objeto de la investigación y dieron lugar a disminuciones de los ingresos por ventas y los beneficios de explotación de la rama de producción.[5777] Este planteamiento es inadecuado porque no tiene en cuenta el hecho de que el daño grave causado por las importaciones no procedentes del TLCAN no es más que una parte del daño grave causado por todas las importaciones y no establece que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.

10.675 Además, la USITC, al examinar las importaciones no procedentes del TLCAN en el Segundo Informe Complementario, no examinó otros factores distintos del aumento de las importaciones que contribuyeran al daño grave causado a la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable. Los Estados Unidos mantienen que no había necesidad de hacerlo ya que de los tres "otros factores" identificados e investigados en el análisis de todas las importaciones (evolución de la demanda durante la última parte de 2000 y el año 2001, la subida de los costos energéticos y los pobres resultados de explotación de dos productores durante el período) se constató que ninguno causaba el daño grave observado.[5778]

10.676 En opinión del Grupo Especial, la USITC concluyó más bien, con respecto a los primeros dos de esos tres "otros factores", que no eran una causa más importante que las importaciones del daño grave.[5779] En otras palabras, había otros factores y éstos también causaban algún daño. En opinión del Grupo Especial, ello hacía necesario que se formularan nuevas constataciones reajustadas con respecto a la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones (procedentes de las fuentes incluidas en el ámbito de la medida) y el daño grave. Quizá resulte innecesario repetir la labor de separar y distinguir los efectos de los demás factores. Sin embargo, los efectos del aumento de las importaciones *procedentes de todas las fuentes* y los efectos

[5776] Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 4, 8-10.

[5777] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 9. Véase el párrafo 10.671.

[5778] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 893.

[5779] Informe de la USITC, volumen I, página 212.

del aumento de las importaciones *procedentes sólo de un subconjunto de fuentes* no son necesariamente los mismos. Por consiguiente, potencialmente existe una diferencia entre que se comparen los efectos del aumento de todas las importaciones con los efectos de los demás factores, o se comparen los efectos de sólo una parte del aumento de las importaciones con los efectos de los demás factores.

10.677 Por tanto, aunque se establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de todas las importaciones y el daño grave, ello no constituye un fundamento suficiente para presuponer la existencia de una relación auténtica y sustancial semejante entre el aumento de las importaciones no procedentes de fuentes del TLCAN y el daño grave. La pretensión de los Estados Unidos sólo se puede mantener si ambos grupos de importaciones tienen los mismos efectos. En el presente caso no se puede aceptar esa pretensión por motivos, por lo menos, cuantitativos y por el hecho de que el aumento de las importaciones procedentes del TLCAN indudablemente tuvo *algún* efecto. La autoridad competente está obligada a tener en cuenta, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida cumplían el requisito de causar daño grave, el hecho de que las importaciones excluidas (procedentes de zonas de libre comercio) contribuían al daño grave padecido por la rama de producción nacional.

10.678 Segundo, el Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5780] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.679 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5781] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5782], o "pequeñas o no existentes" y "no existentes"[5783], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida

[5780] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5781] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5782] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5783] Informe de la USITC, volumen I, página 399 y nota 225.

de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.680 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las barras de acero inoxidable, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

i) Alambre de acero inoxidable

i) Alegaciones y argumentos de las partes

10.681 Los reclamantes afirman que la determinación formulada por la USITC en octubre abarcaba todas las importaciones. Ni en el Informe inicial, ni en el Segundo Informe Complementario de la USITC se establece explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones de los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el Segundo Informe Complementario ni siquiera se menciona expresamente al alambre de acero inoxidable. Las alegaciones y argumentos de los reclamantes con respecto a las constataciones de la USITC sobre el alambre de acero inoxidable figuran con más detalle en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 i) *supra*.

10.682 Los Estados Unidos sostienen que, cuando se llevó a cabo el análisis de todas las importaciones, la Sra. Bragg, y el Sr. Koplan, miembros de la Comisión, formularon las constataciones necesarias sobre las importaciones no procedentes del TLCAN de alambre de acero. Las alegaciones y argumentos de los Estados Unidos con respecto a las constataciones de la USITC sobre el alambre de acero inoxidable figuran con más detalle en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 i) *supra*.

ii) Análisis del Grupo Especial

Constataciones divergentes

10.683 El Grupo Especial observa, en primer lugar, que las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania fueron excluidas del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a los productos de acero fundido con estaño.[5784] En segundo lugar, que la determinación de octubre de 2001 de la USITC abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Sin embargo, el requisito de paralelismo exige que las autoridades competentes de los Estados Unidos hayan establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones de alambre de acero inoxidable procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, los Estados Unidos se remiten, ante el Grupo Especial, a las constataciones formuladas por el Sr. Koplan y la Sra. Bragg en el Informe de la USITC.

[5784] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

10.684 El Grupo Especial recuerda que la Sra. Bragg formuló sus constataciones sobre una categoría de productos más amplia que el alambre de acero inoxidable y que comprende a éste (alambre de acero inoxidable y cable de acero inoxidable), lo mismo que el Sr. Devaney.[5785] El Grupo Especial recuerda también que el alambre de acero inoxidable no es sólo la categoría de productos a la que han impuesto los Estados Unidos una medida correctiva diferenciada, sino también el producto respecto del cual se ha informado que tres miembros de la Comisión formularon la determinación positiva[5786] que posteriormente sirvió de base para la medida de salvaguardia.[5787] Estos tres miembros de la Comisión *apoyaron* esta determinación con constataciones basadas en categorías de productos diferentes. Sin embargo, a los efectos de las normas de la OMC sigue siendo cierto que la USITC formuló de hecho una determinación sobre el alambre de acero inoxidable, como producto diferenciado. El Grupo Especial observa que este hecho es confirmado por la Proclamación del Presidente de 5 de marzo de 2001, según la cual el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron positivamente con respecto a [los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] es la determinación de la [US]ITC".[5788]

10.685 Por consiguiente, y por los motivos expuestos más detalladamente en el contexto del examen de los productos fundidos con estaño[5789], el Grupo Especial no cree que unas constataciones sobre una categoría de productos distinta del alambre de acero inoxidable puedan servir de apoyo a una medida referente al alambre de acero inoxidable salvo que se ofrezca una explicación razonada y adecuada sobre las dos categorías de productos. Si era necesario establecer explícitamente el cumplimiento de ciertas condiciones con respecto al alambre de acero inoxidable, no se puede establecer el cumplimiento de las mismas mediante constataciones sobre una categoría de productos diferente (y más amplia). Estas constataciones no se referirían específicamente al producto afectado por la determinación de la USITC y la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Por consiguiente, las opiniones de la Sra. Bragg[5790] y el Sr. Devaney[5791], miembros de la Comisión que no formularon ninguna constatación sobre el alambre de acero inoxidable sino que se refirieron a una categoría de productos más amplia que incluía el alambre de acero inoxidable, no cumplen los requisitos de paralelismo. Por consiguiente, el Grupo Especial examina a continuación las constataciones formuladas por el Sr. Koplan, que se refieren al alambre de acero inoxidable como producto diferenciado.

[5785] Informe de la USITC, volumen I, página 277 (miembro de la Comisión Bragg) y página 335 (miembro de la Comisión Devaney).

[5786] Informe de la USITC, volumen I, página 27.

[5787] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5788] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10553.

[5789] *Supra*, párrafos 10.613-10.614.

[5790] Segundo Informe Complementario de la USITC, párrafos 22-23.

[5791] El Grupo Especial observa que los Estados Unidos no utilizaron como base para su defensa las constataciones del Sr. Devaney, posiblemente porque no parece que este miembro de la Comisión llegara a ninguna conclusión sobre las importaciones no excluidas. Véase informe de la USITC, volumen I, página 347.

El Sr. Koplan y las constataciones de la USITC

10.686 El Sr. Koplan, miembro de la Comisión, formuló las siguientes constataciones:

> "Además, concluyo que el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México es una causa sustancial de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Las importaciones de alambre de acero inoxidable procedentes del Canadá y México atendieron a una cuota pequeña, y en disminución, del consumo aparente interno durante el período objeto de la investigación. Las importaciones procedentes del Canadá y México tuvieron una cuota del 3,8 por ciento del consumo aparente en 1996, del 3,6 por ciento en 1997, del 1,5 por ciento en 1998, del 0,4 por ciento en 1999 y del 0,3 por ciento en 2000. Las importaciones procedentes del Canadá y México tuvieron una cuota del 0,3 por ciento del consumo aparente en el período intermedio de 2000 y en el de 2001. Las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México tuvieron una cuota cada vez mayor del consumo aparente a lo largo del período objeto de la investigación, aumentando del 20,1 por ciento en 1996 al 22,8 por ciento en 2000. Entre los períodos intermedios, las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canadá y México aumentaron del 20,7 por ciento en el período intermedio de 2000 al 27,8 por ciento en el período intermedio de 2001. Informes Confidencial y Público, cuadro STAINLESS-C-7. Por consiguiente, las conclusiones que he formulado con respecto al efecto del aumento de las importaciones son igualmente aplicables tanto si se incluyen entre las importaciones evaluadas las procedentes del Canadá y México, como en caso contrario."[5792]

10.687 La USITC informó además en el Segundo Informe Complementario de que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5793]

Evaluación del Grupo Especial

10.688 El Grupo Especial no cree que estas declaraciones establezcan explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumple, por sí solo, las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las constataciones en que se basaron los Estados Unidos no tienen en cuenta la parte de la amenaza de daño grave que es causada por las importaciones procedentes del TLCAN. No establecen una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre las importaciones no procedentes del TLCAN y la amenaza de daño grave, habida cuenta de la amenaza atribuible a otros factores. En las constataciones se examina el aumento de las importaciones de una forma meramente rudimentaria y, en otro sentido, se focalizan en la evolución de las cuotas de mercado, antes de afirmar que las conclusiones formuladas con respecto a los efectos del aumento de las importaciones son igualmente aplicables aunque se excluyan las importaciones procedentes del TLCAN.

[5792] Informe de la USITC, página 260, nota 36.

[5793] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

10.689 Segundo, el Grupo Especial recuerda que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania.[5794] Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

10.690 Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguiría siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5795] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas"[5796] o "pequeñas o no existentes" y "prácticamente no existentes"[5797], es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.691 Por último, estas constataciones se refieren únicamente a las importaciones no procedentes del TLCAN, no a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania, y no establecen explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.692 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada al alambre de acero inoxidable, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

[5794] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

[5795] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5796] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5797] Informe de la USITC, volumen I, página 405 y nota 268.

j) Varillas de acero inoxidable

i) Las constataciones de la USITC

10.693 Ante el Grupo Especial, los Estados Unidos se remiten a la nota 1437 del análisis de la USITC de todas las importaciones. Esta nota dice lo siguiente:

> "También hemos considerado si la exclusión de las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de México o el Canadá de nuestro análisis del daño habría influido en nuestra constatación de que las importaciones son una causa sustancial de daño grave para la rama de producción nacional de varillas de acero inoxidable. Teniendo en cuenta que las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de México y el Canadá representaron, en ambos casos, un porcentaje extremadamente pequeño de las importaciones totales durante el período objeto de la investigación, INV-Y-180, cuadro G-25, constatamos que la exclusión de estos volúmenes no modificaría de manera significativa nuestro análisis de los volúmenes o los precios. Por consiguiente, nuestro análisis del daño no sería modificado de ningún modo por su exclusión."[5798]

10.694 La USITC informó además en el Segundo Informe Complementario de que "de conformidad con sus constataciones que figuran en las Opiniones sobre la medida correctiva, la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones de la Comisión o los miembros individuales de la Comisión".[5799]

ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.695 Las alegaciones y argumentos de las partes con respecto a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.K.2, 3 b) y 4 j) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

10.696 El Grupo Especial observa en primer lugar que las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania fueron excluidas del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las varillas de acero inoxidable.[5800] Segundo, la determinación de la USITC de octubre de 2001 abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes. Sin embargo, el requisito de paralelismo exige que las autoridades competentes de los Estados Unidos establezcan explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen los requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardia que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.697 El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que, tratándose de un caso en el que las importaciones excluidas representan menos del 0,08 por ciento de las importaciones totales, normalmente sería posible llegar a la conclusión de que las importaciones procedentes de las demás

[5798] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 223, nota 1437.

[5799] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (no se reproduce la nota de pie de página).

[5800] Proclamación Nº 7529, de 5 de marzo de 2002, Federal Register, volumen 67, Nº 45, página 10556.

fuentes cumplen los mismos requisitos que cumplen todas las importaciones.[5801] Sin embargo, el Grupo Especial no ha podido identificar en las declaraciones que contiene la nota 1437 las constataciones exigidas que establezcan explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la declaración, más bien implícita, de que las importaciones distintas de las procedentes del Canadá y México han aumentado y han causado daño grave a la rama de producción nacional no se refiere a las importaciones incluidas en el ámbito de la medida que procedan de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania.

10.698 Además, es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguiría siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia.[5802] El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes"[5803], y "pequeñas y no existentes" y "no existentes"[5804] es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.

10.699 El Grupo Especial concluye que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el requisito de paralelismo que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania del ámbito de la medida de salvaguardia aplicada a las varillas de acero inoxidable, después de haber incluido las importaciones procedentes de todas las fuentes en su determinación, y sin haber establecido explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones no excluidas cumplen los requisitos para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia.

[5801] El Grupo Especial recuerda a este respecto que ha constatado que la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable es jurídicamente incompatible con las normas de la OMC ya que los hechos no demuestran que se estuvieran importando varillas de acero inoxidable en mayores cantidades y, por consiguiente, la USITC no había presentado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban la conclusión.

[5802] Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

[5803] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 754.

[5804] Informe de la USITC, volumen I, página 405 y nota 268

G. CONSTATACIONES ADICIONALES

1. Economía procesal

10.700 El Grupo Especial no ha examinado todas y cada una de las alegaciones presentadas por los reclamantes. Basándose en la economía procesal, el Grupo Especial se abstiene de resolver sobre varias alegaciones y subalegaciones, incluidas las relativas a la definición adecuada del producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional; las alegaciones referentes al daño grave; las alegaciones referentes a la compatibilidad de las exclusiones de productos con el principio de paralelismo; las alegaciones relativas a los artículos 5, 7, 8 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias así como las alegaciones referentes a los artículos I, X, XIII, XIX (salvo en la medida en la que este último hace referencia al requisito de una evolución imprevista de las circunstancias) y XXIV del GATT de 1994.

10.701 El principio de economía procesal está reconocido en la normativa de la OMC. En el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Órgano de Apelación dejó claro que los grupos especiales no están obligados a abordar todas las alegaciones presentadas por cada parte reclamante. El Órgano de Apelación se remitió al objetivo expreso del mecanismo de solución de diferencias, que es hallar una solución positiva a las diferencias (párrafo 7 del artículo 3 del ESD) o una solución satisfactoria de la cuestión (párrafo 4 del mismo artículo). Así pues, el objetivo básico de la solución de diferencias en la OMC es resolver diferencias y no establecer jurisprudencia. Según el Órgano de Apelación:

> "Dado que el objetivo expreso de resolver las diferencias informa todo el *ESD*, no consideramos que el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del *ESD* consista en alentar a los grupos especiales o al Órgano de Apelación a 'legislar' mediante la aclaración de las disposiciones vigentes del *Acuerdo sobre la OMC*, fuera del contexto de la solución de una determinada diferencia. Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia.[5805]" [5806]

10.702 En el razonamiento que le sirvió de apoyo, el Órgano de Apelación examinó también el artículo 11 del ESD, que es la disposición que establece el mandato de los grupos especiales, y no constató en él ninguna disposición que exija a los grupos especiales que examinen todas las alegaciones jurídicas presentadas por las partes reclamantes. El Órgano de Apelación se basó en la práctica de solución de diferencias anterior, entre otras cosas, en la práctica bajo el GATT de 1947. En concreto, señaló lo siguiente: "si un grupo especial consideraba que una medida era incompatible con una determinada disposición del GATT de 1947, por lo general no pasaba a examinar si esa medida era también incompatible con otras disposiciones del GATT, cuya infracción hubiese sido alegada por una parte reclamante".[5807]

10.703 No obstante, el Grupo Especial es consciente de los límites de este derecho discrecional a ejercer la economía procesal. Como ha señalado el Órgano de Apelación en el asunto *Australia* -

---

[5805] (Nota original). El "asunto debatido" es el "asunto sometido al OSD" de conformidad con el artículo 7 del *ESD*.

[5806] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, WT/DS33/AB/R, DSR 1997:I, 323, 340.

[5807] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, WT/DS33/AB/R, DSR 1997:I, 323, 340 (no se reproduce la nota de pie de página).

Salmón, no se puede hacer uso del derecho a ejercer la economía procesal si eso significa llegar a una solución solamente parcial de la diferencia:

> "El principio de economía procesal ha de aplicarse teniendo presente el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y 'hallar una solución positiva a las diferencias'. Llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal. Los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones con miras a 'asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'."[5808]

10.704 El Grupo Especial cree que estos principios son aplicables en la presente diferencia. Los reclamantes han planteado un gran número de alegaciones jurídicas, argumentando que cada una de las medidas de salvaguardia en cuestión en esta diferencia viola varias obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. El Grupo Especial ha concluido que cada una de las medidas de salvaguardia es incompatible con diversas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994. El Grupo Especial no necesita examinar si cada una de esas mismas medidas de salvaguardia viola también otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994 que fueron señaladas por los reclamantes.

10.705 El Grupo Especial cree que, al examinar varias de las alegaciones presentadas en esta diferencia (las referentes a la evolución imprevista de las circunstancias, el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el paralelismo), ha resuelto de forma efectiva la diferencia, constatando la existencia de incompatibilidades cuyo resultado es que los Estados Unidos no tienen derecho a adoptar las medidas de salvaguardia en cuestión en la presente diferencia. Puesto que las medidas de salvaguardia en cuestión carecen de fundamento jurídico, los Estados Unidos no pueden imponer tales medidas de salvaguardia a ninguno de los Miembros de la OMC. Por eso, el Grupo Especial no necesita examinar las restantes alegaciones, algunas de las cuales fueron presentadas sólo por algunos de los reclamantes, y a veces sólo con respecto a algunas de las medidas en cuestión.

10.706 Como las conclusiones del Grupo Especial significan que los Estados Unidos no han cumplido los requisitos necesarios para poder hacer uso del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, no hay necesidad de examinar las alegaciones referentes al supuesto quebrantamiento de obligaciones en la *aplicación* de tales medidas de salvaguardia. Por los mismos motivos, creemos que el Grupo Especial no necesita examinar si el contingente arancelario aplicado a los desbastes constituye una medida distinta de la aplicada al resto de CPLPAC. Como el fundamento de la medida de salvaguardia aplicada a los desbastes era una determinación formulada con respecto a los productos de la categoría CPLPAC que, según hemos concluido, carece de fundamento jurídico, esta determinación no puede constituir ningún fundamento jurídico para un contingente arancelario aplicado a un subgrupo de CPLPAC, a saber, los desbastes. Además, el Grupo Especial no tiene que examinar las cuestiones jurídicas que suscita establecer si los Estados Unidos, al aplicar sus medidas de salvaguardia, actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias (alcance necesario y duración de las medidas), el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII del GATT (asignación de partes del contingente), el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias (mantenimiento de un nivel equivalente de concesiones) o el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias (exención de los exportadores de países en desarrollo *de minimis*).

[5808] Informe del Órgano de Apelación *Australia - Salmón*, párrafo 223.

10.707 El Grupo Especial fundamenta su forma de ejercer la economía procesal en la práctica de los grupos especiales y el Órgano de Apelación en anteriores procedimientos de solución de diferencias referentes a medidas de salvaguardia. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación corroboró el ejercicio de la economía procesal hecho por el grupo especial al no resolver sobre las alegaciones referentes a los artículos XIX (evolución imprevista de las circunstancias) y I del GATT de 1994 y el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[5809] En el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación corroboró el ejercicio hecho por el Grupo Especial de la economía procesal al no resolver sobre una alegación referente al artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[5810] De hecho, el grupo especial había hecho uso de la economía procesal con respecto a las alegaciones formuladas en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5 y los artículos 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en relación con los artículos II y XI del GATT de 1994.[5811]

10.708 En los dos casos mencionados, el Órgano de Apelación aceptó como base para el ejercicio de la economía procesal por los grupos especiales el hecho de que éstos habían llegado a la conclusión de que la existencia de incompatibilidades entre las medidas de salvaguardia y el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 las privaba de fundamento jurídico.[5812] En opinión del Órgano de Apelación, los grupos especiales estaban, por consiguiente, autorizados a ejercer la economía procesal y a no seguir examinando alegaciones con respecto a supuestas incompatibilidades con otras disposiciones de esas mismas medidas de salvaguardia. El Órgano de Apelación también observó que la formulación de constataciones adicionales (sobre el artículo I del GATT de 1994 o el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) no aumentaría la capacidad del OSD de formular unas recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas en la diferencia.[5813] El Grupo Especial cree que las circunstancias en la presente diferencia son similares.

10.709 Dos nuevas alegaciones respecto de las cuales el Grupo Especial ha hecho uso de la economía procesal son, por un lado, las formuladas con respecto al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y referentes a la supuesta definición incorrecta del

---

[5809] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 183-184.

[5810] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 193-195. En el asunto *Estados Unidos - Cordero* (párrafo 192),el Órgano de Apelación se remitió también al asunto *Argentina - Calzado (CE)*, e indicó que el grupo especial que había examinado ese caso, lo mismo que el grupo especial que había examinado el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, "había actuado dentro de los límites de sus facultades discrecionales al no pronunciarse sobre la cuestión de la 'evolución imprevista de las circunstancias' en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994". De hecho, el grupo especial había considerado que el párrafo 1 a) del artículo XIX no tenía ninguna trascendencia independiente (véase el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.69). Sin embargo, el propio Órgano de Apelación, después de haber revocado la conclusión del grupo especial, no consideró necesario completar el análisis de la alegación con respecto al artículo XIX del GATT de 1994 (evolución imprevista de las circunstancias) porque las violaciones de los artículos 2 y 4 habían privado ya a la medida de fundamento jurídico. Véase el informe del Órgano de Apelación *Argentina - Calzado*, párrafo 98, e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 181-182.

[5811] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.280.

[5812] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 183; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 193.

[5813] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 184; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 194.

producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional, y, de otro lado, con respecto al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 en relación con el daño grave. Estas alegaciones hacen referencia también a la cuestión de si los Estados Unidos han cumplido los requisitos de la OMC que han de cumplirse para tener el derecho de aplicar una medida de salvaguardia. Según las conclusiones del Grupo Especial, todas y cada una de las medidas de salvaguardia carecen de fundamento jurídico en la normativa de la OMC. Por consiguiente, no es necesario seguir examinando unas alegaciones que remiten también a la cuestión de si los Estados Unidos cumplieron las condiciones para tener derecho a aplicar estas medidas.

10.710 Se ha constatado que todas las determinaciones en que se basaron las medidas de salvaguardia denunciadas en esta diferencia son incompatibles con varios de los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, tampoco hay necesidad de examinar la alegación presentada al amparo del artículo X del GATT de 1994 en relación con el proceso de adopción de decisiones que dio lugar a las determinaciones pertinentes.

10.711 Por último, puesto que el Grupo Especial ha constatado que la exención de las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania en el presente caso era incompatible con el requisito de paralelismo, no era necesario examinar la cuestión de si esta exención de las disposiciones del artículo I del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estaba justificada por el artículo XXIV del GATT de 1994. Como ha señalado el Órgano de Apelación, la cuestión de si el artículo XXIV del GATT de 1994 puede servir como excepción a las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo tiene trascendencia si se ha cumplido el requisito de paralelismo.[5814]

10.712 En lo que respecta a las alegaciones de China y Noruega con respecto al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial recuerda las disposiciones del párrafo 11 del artículo 12 del ESD, según las cuales cuando una o más de las partes sean países en desarrollo Miembros, en el informe del grupo especial se indicará explícitamente la forma en que se han tenido en cuenta las disposiciones pertinentes sobre trato diferenciado y más favorable para esos países en desarrollo.

10.713 El Grupo Especial es consciente de la importancia crucial de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre la OMC en general y del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias en particular como disposición de este tipo.[5815] El párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige a los Miembros importadores que eximan, bajo ciertas circunstancias a los países en desarrollo Miembros de la aplicación de medidas de salvaguardia. Por consiguiente, se supone que estos países en desarrollo Miembros disfrutan del beneficio de un acceso continuo al mercado de los Miembros importadores sin tener que hacer frente a las restricciones impuestas por las medidas de salvaguardia. Los Miembros que impongan una medida de salvaguardia tienen la obligación de otorgar estas ventajas a todos los Miembros que sean países en desarrollo. Observamos que el Protocolo de Adhesión de China a la OMC hace referencia a la condición de China en el contexto de la OMC.

[5814] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 198-199.

[5815] No sin razón la Declaración Ministerial de Doha contiene un mandato de examinar todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. Véase la Declaración Ministerial, WT/MIN(01)/DEC/1, adoptada el 14 de noviembre de 2001, párrafo 44.

10.714 No obstante, el Grupo Especial cree que el principio de economía procesal se aplica también a las alegaciones que se hagan con respecto al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, el Grupo Especial cree que no es necesario examinar esta alegación específica adicional con respecto al párrafo 1 del artículo 9 y que China no es perjudicada en los derechos que afirma tener en virtud del párrafo 1 del artículo 9 por este ejercicio de la economía procesal por el Grupo Especial. Puesto que no había fundamento jurídico para imponer *ninguna* de las medidas de salvaguardia en cuestión en esta diferencia contra *ningún* Miembro de la OMC, evidentemente tampoco había fundamento jurídico para aplicar ninguna de estas medidas a China. Para este Grupo Especial, las recomendaciones y resoluciones del OSD sobre las alegaciones con respecto al párrafo 1 del artículo 9 no tendrían ningún efecto práctico diferenciado sobre la compatibilidad con la OMC de las medidas de salvaguardia.

10.715 Por último, al hacer uso de la economía procesal el Grupo Especial ha sido consciente de la necesidad de una "pronta solución" de las diferencias, incluida la publicación sin dilaciones de su informe, según establece el párrafo 3 del artículo 3 del ESD.

2. Petición de los Estados Unidos de que el Grupo Especial publique informes diferenciados

10.716 El Grupo Especial recuerda que, de conformidad con el artículo 6 del ESD, el OSD estableció originalmente múltiples grupos especiales para examinar los asuntos similares planteados por los diversos reclamantes. De conformidad con dos acuerdos de procedimiento (uno concluido el 27 de junio de 2002 entre, por un lado, las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia y, por otro lado, los Estados Unidos[5816], y el otro concluido el 18 de julio de 2002 entre el Brasil y los Estados Unidos[5817]), los Estados Unidos aceptaron, entre otras cosas, el establecimiento de un grupo especial único de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD. En conformidad con los dos acuerdos y en conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, el OSD acordó que procediera a examinar las diversas diferencias un grupo especial único.[5818]

10.717 El 28 de enero de 2003, el Grupo Especial recibió una petición de los Estados Unidos, presentada al amparo del párrafo 1 del artículo 9 del ESD, en la que éstos pedían que el Grupo Especial publicara ocho informes separados en lugar de uno solo. El fundamento de la solicitud de los Estados Unidos era proteger los derechos que les atribuía el ESD, incluido el derecho a buscar una solución con uno o varios de los reclamantes individuales sin necesidad de adoptarse un informe o de procederse a una apelación, en caso de que tal derecho dependiera de la existencia de informes separados.

10.718 El 30 de enero de 2003, los reclamantes se opusieron a esa petición por diversas razones, principalmente porque la petición no se había presentado a su debido tiempo, porque aceptar la petición daría por resultado nuevos retrasos y porque si los reclamantes hubieran sabido que se publicarían múltiples informes habrían presentado sus argumentos de forma diferente.

[5816] WT/DS248/13, WT/DS249/7, WT/DS251/8, WT/DS252/6, WT/DS253/6, WT/DS254/6, WT/DS258/10.

[5817] WT/DS259/9.

[5818] Véase el párrafo 10.1.

10.719 A ello siguió una serie de comunicaciones entre las partes.[5819] El 3 de febrero de 2003, el Grupo Especial escribió a las partes que con el informe provisional del Grupo Especial se publicaría una decisión sobre la petición de los Estados Unidos pero que, en cualquier caso, si el Grupo Especial aceptaba la petición de los Estados Unidos todos estos informes separados tendrían la misma Parte Descriptiva. En el párrafo 2.18 de la Parte Descriptiva se reproduce el contenido de esta carta. El jueves 6 de febrero de 2003, el Grupo Especial publicó un proyecto único de Parte Descriptiva. El 19 de febrero de 2003, el Grupo Especial recibió las observaciones refundidas de los reclamantes así como las observaciones de los Estados Unidos.[5820]

10.720 El Grupo Especial examina, ahora, la solicitud de los Estados Unidos de que el Grupo Especial publique informes separados. Recordamos que la cuestión, en cuanto tal, no está prevista en nuestros procedimientos de trabajo.[5821] Como punto de partida, nos remitimos al párrafo 2 del artículo 9 del ESD, donde se aborda la cuestión de las solicitudes de que se publiquen informes separados en los casos en que intervengan muchos reclamantes. El párrafo 2 del artículo 9 establece en su parte pertinente lo siguiente:

> "El grupo especial … organizará su examen y presentará sus conclusiones al OSD de manera que no resulten menoscabados en modo alguno los derechos de que habrían gozado las partes en la diferencia si las reclamaciones hubiesen sido examinadas por grupos especiales distintos. Si una de las partes en la diferencia lo solicita, el grupo especial presentará informes separados sobre la diferencia considerada."

10.721 En el asunto *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, el Órgano de Apelación reconoció que, de acuerdo con su texto, el párrafo 2 del artículo 9 reconoce a la parte solicitante un amplio derecho a solicitar un informe separado, derecho que no está supeditado a ninguna condición.[5822] El Órgano de Apelación observó también que el texto del párrafo 2 del artículo 9 del ESD no contiene ninguna prescripción para que la solicitud de informes separados del grupo especial se presente *hasta un momento determinado*, pero también observó que el texto no dispone explícitamente que dichas solicitudes puedan presentarse *en cualquier momento*.[5823] El Órgano de Apelación señalaba, a continuación, que el párrafo 2 del artículo 9 no debe interpretarse aisladamente de otras disposiciones del ESD y sin tener en cuenta el objeto y fin general de dicho Acuerdo, a saber, el expresado en el párrafo 3 de su artículo 3, es decir, la pronta solución de las diferencias.[5824] Sobre la base de lo anterior, el Órgano de Apelación concluía que el derecho previsto en el párrafo 2 del artículo 9 no era un derecho sin reservas. En particular, no podía justificar la

[5819] Véanse los párrafos 2.6-2.19.

[5820] El Grupo Especial observa también que los reclamantes coordinaron sus observaciones sobre las Constataciones Provisionales del Grupo Especial (de 9 de abril) así como sus observaciones sobre las observaciones de los Estados Unidos (de 16 de abril).

[5821] Véase el párrafo 6.1.

[5822] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 310.

[5823] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 310.

[5824] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 311.

solicitud de un informe separado *en cualquier momento durante las actuaciones del grupo especial*.[5825]

10.722 También observamos que los Estados Unidos expusieron un motivo para su solicitud de informes separados, a saber, proteger su derecho a buscar una solución con uno o varios de los reclamantes individuales sin llegarse a adoptar un informe (o sin procederse a una apelación) y, por eso, alegaban que en caso contrario podían sufrir un perjuicio.

10.723 En cuanto al momento en que los Estados Unidos presentaron su petición, en opinión del Grupo Especial la solicitud de los Estados Unidos de informes separados *no necesariamente* se presentó en un *momento indebido*. El Grupo Especial constata que la solicitud de los Estados Unidos no llegó demasiado tarde para que adoptáramos el planteamiento que hemos elegido para publicar este informe. Utilizamos el término "necesariamente" porque consideramos que a pesar del hecho de que la solicitud se presentó cuando el proceso de las actuaciones del Grupo Especial estaba bastante avanzado, es decir, tres días antes de la fecha en que debía publicarse el proyecto de Parte Descriptiva[5826], ello no impedía necesariamente al Grupo Especial solucionar la diferencia con prontitud. En efecto, por los motivos mencionados en la carta de 3 de febrero de 2003 del Grupo Especial[5827] y con el fin de acelerar el proceso, respetando al mismo tiempo los derechos de todas las partes, el Grupo Especial decidió publicar un solo proyecto de Parte Descriptiva. Sin embargo, sigue abierta la cuestión de si deben publicarse informes separados, que contarían con una Parte Descriptiva común, para atender a las preocupaciones manifestadas por los Estados Unidos al pedir la publicación de informes separados.

10.724 A este respecto, el Grupo Especial observa que el Órgano de Apelación interpretó en el asunto *Estados Unidos - Ley de compensación*, el significado de la primera frase del párrafo 2 del artículo 9, que establece que el grupo especial "organizará su examen y presentará sus conclusiones al OSD de manera que no resulten menoscabados en modo alguno los derechos de que habrían gozado las partes en la diferencia si las reclamaciones hubiesen sido examinadas por grupos especiales distintos".[5828] Al actuar de este modo, el Órgano de Apelación se remitió a las observaciones que formuló en el asunto *CE - Hormonas* acerca de la discrecionalidad de los grupos especiales al ocuparse de las cuestiones procesales que, en su opinión, tenían trascendencia en el contexto del párrafo 2 del artículo 9 del ESD:

> "[E]l ESD, y más concretamente su Apéndice 3, deja a los grupos especiales un *margen de discreción* para ocuparse, siempre con sujeción al debido proceso legal, de situaciones concretas que pueden surgir en un determinado caso y que no estén reguladas explícitamente. En este contexto, un apelante que solicite al Órgano de Apelación que anule un dictamen de un grupo especial sobre cuestiones procesales

[5825] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 311.

[5826] El proyecto de Parte Descriptiva no se publicó, sin embargo, el 31 de enero de 2003 sino el 6 de febrero de 2003; la solicitud de los Estados Unidos de informes separados se presentó el 28 de enero de 2003.

[5827] Véase el párrafo 2.18.

[5828] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 315.

> debe demostrar el perjuicio causado por ese dictamen jurídico."[5829] (sin cursivas en el original)

10.725 El Grupo Especial, haciendo uso de su "margen de discreción" con respecto al párrafo 2 del artículo 9 del ESD, y teniendo en cuenta las particularidades de la presente diferencia, decide publicar sus informes en la forma de un documento que constituye ocho informes del Grupo Especial. A los efectos de la OMC, se considerará que este documento constituye ocho informes separados, cada uno de los cuales se refiere a uno de los ocho reclamantes en esta diferencia. El documento está formado por una portada común y una parte expositiva también común. Ello se debe al hecho de que las ocho diferencias sobre la salvaguardia relativa al acero fueron examinadas a través del procedimiento de un grupo especial único. Este documento único contiene también un conjunto común de constataciones referentes a cada una de las alegaciones que el Grupo Especial ha decidido examinar. En ejercicio de la economía procesal, hemos examinado principalmente las alegaciones comunes de los reclamantes y, sobre esta base, hemos podido emitir un conjunto común de constataciones que, en nuestra opinión, resuelven la diferencia. Por último, este documento contiene también conclusiones y recomendaciones particularizadas para cada uno de los reclamantes, en las que se utiliza un número (signatura) distinto para cada reclamante.

10.726 Al llegar a esta solución, que es específica de la presente diferencia, el Grupo Especial es consciente de que, al ejercer su margen de discreción con respecto al párrafo 2 del artículo 9 del ESD, ha de prever "que no resulten menoscabados en modo alguno los derechos de que habrían gozado [*todas*] las partes en la diferencia si las reclamaciones hubiesen sido examinadas por grupos especiales distintos". De hecho, nuestro planteamiento pretende proteger los derechos de las dos partes en la diferencia. En particular, consideramos que este planteamiento protege los derechos de los reclamantes que, en la presente diferencia y con el aparente acuerdo de los Estados Unidos, se remitieron unos a otros y utilizaron como referencia o base los argumentos y demostraciones de los demás, utilizaron referencias cruzadas en sus comunicaciones escritas[5830] y en sus respuestas escritas, y así lo señalaron explícitamente. Desde la iniciación de las actuaciones del grupo especial en el procedimiento, las partes han reconocido[5831] que los reclamantes actuarían juntos con respecto a algunas alegaciones comunes y que los Estados Unidos responderían a estas alegaciones comunes una sola vez, además de responder también a las reclamaciones específicas de algunos de los reclamantes. Los reclamantes coordinaros sus intervenciones ante el Grupo Especial, se dividieron entre ellos la argumentación de las alegaciones comunes, e indicaron explícitamente muchas veces que hablaban en nombre de todos los reclamantes. Los reclamantes presentaron observaciones comunes a la Parte Descriptiva, observaciones comunes a las Constataciones Provisionales y una respuesta común a las observaciones de los Estados Unidos sobre las Constataciones Provisionales. En todas estas etapas, los Estados Unidos presentaron muchas veces una respuesta colectiva a los argumentos de los reclamantes. Somos conscientes de que es posible que algunos reclamantes no hayan desarrollado

---

[5829] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, nota 138 del párrafo 152.

[5830] Véase, por ejemplo, Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 16-17; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 10; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 3; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 1.5; Primera comunicación escrita de China, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 5; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 7. Los reclamantes se refirieron siempre, en sus comunicaciones escritas y orales, a las alegaciones y argumentos de los demás. Véanse también las declaraciones orales de los reclamantes (ante el Grupo Especial) en las que afirman que cada uno de ellos se refiere a una cuestión específica en nombre de todos los demás.

[5831] Véase el párrafo 5 de los procedimientos de trabajo del Grupo Especial, citado en el párrafo 6.1 de la Parte Descriptiva.

mucho su argumentación con respecto a una o varias de las medidas en cuestión.[5832] Sin embargo, todos los reclamantes cuestionaron la compatibilidad de todas las medidas con la OMC y decidieron argumentar juntos su caso; esta actitud fue alentada por el Grupo Especial y aparentemente fue aceptada por los Estados Unidos.

10.727 Por consiguiente, desde el primer momento, al organizar su examen de las diversas alegaciones en cuestión, el Grupo Especial entendió que, puesto que todos los reclamantes hacían (algunas) alegaciones similares de violación de las normas de la OMC contra el informe de la USITC referente a todas las medidas en cuestión y puesto que tales alegaciones debían ser examinadas mediante un proceso de grupo especial único, los reclamantes utilizarían los argumentos y demostraciones de los demás al exponer su caso. Utilizando sólo las alegaciones comunes como base para nuestras constataciones, hemos podido concluir que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos carecen de fundamento jurídico.

10.728 Somos conscientes de que los grupos especiales no están facultados para defender a los reclamantes.[5833] La jurisprudencia de la OMC reconoce que los grupos especiales, después de una evaluación de las pruebas y de oír los argumentos de los reclamantes, pueden llegar a una conclusión con respecto a si, en términos generales, los reclamantes establecieron una presunción *prima facie*.[5834] Creemos que, en el presente caso, cada uno de los reclamantes estableció una presunción *prima facie* de que las medidas de salvaguardia en cuestión eran incompatibles con las disposiciones de la OMC que enumeramos en nuestras Recomendaciones, por sí solo y junto con las demostraciones de los demás. Además, consideramos que este planteamiento protege también los derechos de los Estados Unidos ya que les permitió responder a todos los argumentos y todas las alegaciones formuladas con respecto a cada una de las medidas de forma más coherente y general y buscar una solución con uno o varios de los reclamantes individuales sin llegarse a la adopción del informe correspondiente al mismo o sin una apelación, caso de que este derecho dependa de algún modo de la existencia de informes separados. Por consiguiente, opinamos que el planteamiento que hemos adoptado respeta los principios de la economía procesal y los derechos de todas las partes.

10.729 Por último, al considerar la solicitud de los Estados Unidos de informes separados, y a lo largo de todo el procedimiento, el Grupo Especial ha sido consciente de su derecho de hacer todos los esfuerzos necesarios para asegurar, en la medida de lo posible, una solución *rápida y eficaz* de la diferencia, respetando al mismo tiempo los derechos de todas las partes. Creemos que ello es fundamental para el funcionamiento de la OMC.[5835]

[5832] Observamos a este respecto que, de hecho, es posible que algunos de los reclamantes no tengan un gran interés comercial en alguna de las medidas en cuestión, lo que tendría un efecto directo en los derechos de estos reclamantes según el párrafo 4 del artículo 22 del ESD.

[5833] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafos 126-130.

[5834] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 145. El Órgano de Apelación confirmó esta opinión en el asunto *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 134. Véase también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Pollos*, párrafo 7.50.

[5835] El Grupo Especial observa que los Miembros están negociando actualmente enmiendas al ESD, Declaración Ministerial, WT/MIN(01)/DEC/1, adoptada el 14 de noviembre de 2001, párrafo 30. Quizá los Miembros quieran examinar también en estas negociaciones las consecuencias jurídicas del establecimiento de un grupo especial único.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (WT/DS248)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de las Comunidades Europeas en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5836]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al

[5836] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

"aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el

aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las

circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para las Comunidades Europeas del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DEL JAPÓN (WT/DS249)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones del Japón en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5837]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

[5837] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para el Japón del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE COREA[5838] (WT/DS251)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de Corea en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5839]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones

[5838] En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, Corea presentó una alegación con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, Corea no desarrolló esta alegación ni pidió ninguna constatación sobre la cuestión ni en la Primera ni en la Segunda de sus comunicaciones escritas.

[5839] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la

aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre

los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Corea del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE CHINA (WT/DS252)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de China en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5840]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias

[5840] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el

aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las

circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para China del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE SUIZA (WT/DS253)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de Suiza en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5841]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias

[5841] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el

aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las

circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Suiza del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE NORUEGA (WT/DS254)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de Noruega en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5842]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias

[5842] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el

aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las

circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Noruega del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DE NUEVA ZELANDIA (WT/DS258)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones de Nueva Zelandia en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5843]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al

[5843] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

"aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el

aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de paralelismo entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Nueva Zelandia del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS ALEGACIONES DEL BRASIL[5844] (WT/DS259)

11.1 A la vista de las constataciones formuladas en la sección X *supra*, el Grupo Especial concluye que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero, con efecto a partir del 20 de marzo de 2002, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.2 En concreto, el Grupo Especial acepta las siguientes alegaciones del Brasil en el sentido de que la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de:

CPLPAC[5845]:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Productos de acero fundido con estaño:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones

[5844] En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Brasil presentó una alegación con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el Brasil no desarrolló esta alegación ni pidió ninguna constatación sobre la cuestión ni en la Primera ni en la Segunda de sus comunicaciones escritas.

[5845] La determinación de la USITC sobre los productos de la categoría CPLPAC sirvió de base para la imposición de medidas de salvaguardia sobre los productos de la categoría CPLPAC, incluidos los desbastes. Por consiguiente, nuestras conclusiones abarcan todas las medidas de salvaguardia impuestas a los productos de la categoría CPLPAC, entre las que se incluye el contingente arancelario aplicado a los desbastes.

alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras laminadas en caliente:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras acabadas en frío:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de refuerzo:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la

aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Tubos soldados:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

ABJH:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Barras de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Varillas de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones";

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre

los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

Alambre de acero inoxidable:

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones", ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta;

- es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas.

11.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume *prima facie* que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos, en la medida en que actuaron de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, según se ha descrito anteriormente, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para el Brasil del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

11.4 El Grupo Especial, por consiguiente, recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan todas las medidas de salvaguardia antes citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.