

## **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 Orupo Espe184ique.

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 50

en la dirección [DSregistry@wto.org](mailto:DSregistry@wto.org), con copia para la Secretaria del Grupo Especial, Dariel De Sousa, en [dariel.desousa@wto.org](mailto:dariel.desousa@wto.org)."

## **VII. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

### **7.1**

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<sup>127</sup>, 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 miniacerasías.<sup>128</sup> 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 miniacerasías -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.<sup>129</sup>

b)

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.<sup>133</sup> Esas limitaciones entraron en vigor en 1969 y permanecieron vigentes hasta 1974.<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup>

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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup>

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.<sup>139</sup> 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.<sup>140, 141</sup>

7.10 Las Comunidades Europeas afirman, además, que los progresos tecnológicos han determinado que las miniaceras puedan producir ahora acero laminado en frío, chapas y acero revestido de alta calidad en competencia directa con los productores integrados.<sup>142</sup> En 1998, las miniaceras 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.<sup>143</sup> Esta capacidad se añadió precisamente cuando el precio de la chatarra (la materia prima esencial de las miniaceras) registró una caída de 40 por ciento tras la crisis financiera asiática.<sup>144, 145</sup>

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 miniaceras. Mientras tanto, la cantidad de acero en bruto producida por las aceras integradas se mantuvo relativamente constante en el mismo período.<sup>146</sup> El Brasil alega que los datos informados por la USITC indican que en el año 2000 correspondió a las miniaceras 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 miniaceras. El Japón y el Brasil se remiten a las siguientes cifras<sup>147</sup>:

---

<sup>142</sup> Informe de la USITC, volumen I, página 50.

<sup>143</sup> Barringer, "*Paying the Price for Big Steel*", página 252, Prueba documental CC-61.

<sup>144</sup> Barringer, "*Paying the Price for Big Steel*", página 6, Prueba documental CC-61.

<sup>145</sup> Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 38.

<sup>146</sup> Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW -20 (Prueba documental CC-6).

<sup>147</sup> Primera comunicación escrita del Japón, página 59; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 60.

**Gráfico 1. Participación de las miniacerías estadounidenses en la**



nuevo y en aumentos de la capacidad de las plantas ya existentes".<sup>150</sup> 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

d) Competitividad comparativa de los productores integrados y las miniacerasías

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 miniacerasías frente a los productores integrados. Nueva Zelandia sostiene que en 1998 las miniacerasías 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.<sup>158</sup> En consecuencia, las miniacerasías pudieron fijar precios inferiores a los de los productores integrados y aumentaron su participación en el mercado.<sup>159</sup>

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 miniacerasías 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 miniacerasías 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.<sup>160</sup> El Japón y el Brasil sostienen que, en términos simples, las miniacerasías gozaban y siguen gozando de una importante ventaja en los costos frente a las acerasías integradas por incontables razones.<sup>161, 162, 163</sup> 7.16

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página



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.<sup>189</sup> La producción en gran escala de productos de acero de alta calidad por las miniacerías se inició durante el período objeto de investigación.<sup>190</sup> En 1998 las miniacerías nacionales tenían una capacidad de

**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

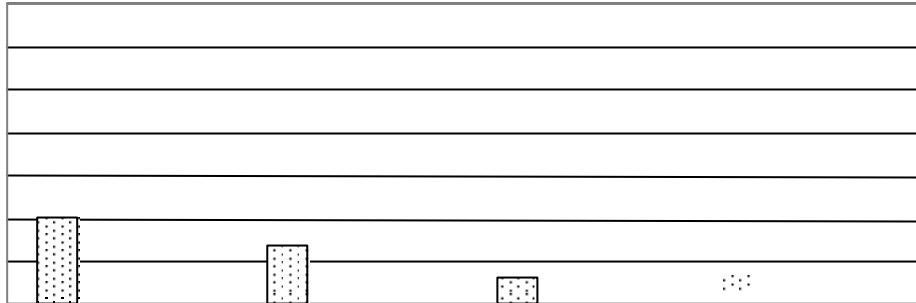
7.29 El Japón y el Brasil sostienen que hasta la USITC está dispuesta a reconocer "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios".<sup>197</sup> Sin embargo, los problemas inherentes 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 miniacerasías 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.<sup>198</sup>

7.30 A juicio de Nueva Zelanda, a partir de mediados del año 2000 la prolongada lucha por la participación en el mercado entre las miniacerasías 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 0.0or-0.1762 .75 oc3 Tcacto Tc Tj 19.9acerasías y 702nuci 920D -0.9. (coy0.2 demanda d3ieron lugar a una di18tes

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<sup>202</sup>, 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.<sup>203</sup>



**Gráfico 4. Importación de productos planos por los Estados Unidos**<sup>205</sup>



f) Conclusiones

7.34 Las Comunidades Europeas, Suiza y Nueva Zelandia llegan a la conclusión de que la

integrados como de las miniaccerías, 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.<sup>216</sup>

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.<sup>217</sup> 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.<sup>218, 219</sup>

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.<sup>220, 221</sup>

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<sup>222</sup>; el valor unitario medio de los envíos comerciales disminuyó casi 100 dólares por tonelada corta<sup>223</sup>; 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<sup>224</sup>; y los gastos de capital disminuyeron 35 por ciento entre 1996 y 2000.<sup>225</sup> Gigantes de la

---

<sup>216</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 18.

<sup>217</sup> Informe de la USITC, página OVERVIEW -29.

<sup>218</sup> Informe de la USITC, página OVERVIEW -20.

<sup>219</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.

<sup>220</sup> Informe de la USITC, páginas C-2 a C-7.

<sup>221</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

<sup>222</sup> *Steel, Inv. N° TA-201-73*, publicación de la USITC N° 3479, página 51 (diciembre de 2001) (en adelante: "informe de la USITC").

<sup>223</sup> Informe de la USITC, página 53.

<sup>224</sup> 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<sup>226</sup>; el valor unitario medio de las ventas se redujo más de 60 dólares por tonelada corta<sup>227</sup>; 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<sup>228</sup>; 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.<sup>229</sup>

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".<sup>230</sup> Del mismo modo, "el 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".<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup>



para la adopción de [...] medidas [de salvaguardia].<sup>243</sup> 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.<sup>244</sup> 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."<sup>245</sup>

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 la



WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 70

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.



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.<sup>256</sup>

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 72

tengan ante sí o que debieran tener ante sí con arreglo al régimen de salvaguardias de la OMC.<sup>261</sup> Esta obligación amplia de las autoridades

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.<sup>267</sup> Nueva Zelanda 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 Zelanda 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.<sup>268</sup> China dice

"[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

del Acuerdo sobre la OMC por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".<sup>279</sup> Refiriéndose a la misma cuestión en relación con una medida de salvaguardia, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*

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.<sup>287</sup> 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.<sup>288</sup>

#### 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.<sup>289</sup>

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.<sup>290</sup> En esa diferencia, el Grupo Especial evaluó ambos conjuntos de cuestiones al

---

<sup>287</sup> Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 7.30, 7.31 y 7.54.

<sup>288</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 30-33.

<sup>289</sup> 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.

<sup>290</sup> 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".<sup>291</sup>

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."<sup>292</sup>

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*".<sup>293</sup> 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.<sup>294</sup>

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.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

<sup>292</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.210 (sin cursivas en el original).

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

<sup>294</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 53-56.

<sup>295</sup> 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.<sup>296</sup> 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 Ac

51/DS253/



evaluación objetiva del asunto sometido a las autoridades nacionales, que incluya una evaluación

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

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.<sup>306</sup>

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*<sup>307</sup> 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".<sup>308</sup> 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

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.<sup>309</sup> 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.<sup>310</sup>

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.<sup>311</sup>

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 prefriere denominarlas- se consideren en sí mismas incompatibles con obligaciones del régimen de la OMC.<sup>312</sup> 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

---

<sup>309</sup> 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.

<sup>310</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 17-23.

<sup>311</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 24.

<sup>312</sup> 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".<sup>313</sup> 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"<sup>314</sup>, 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 concluir que la medida de salvaguardia que se aplicó es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

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.<sup>316</sup>

## **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

*sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes.<sup>320</sup>

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.<sup>321</sup> 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."<sup>322</sup>

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.<sup>323, 324</sup>

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.<sup>325</sup> 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.<sup>326</sup>

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 85





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.<sup>339</sup> 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

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 I10.0449 TcR,

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 Zelanda 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".<sup>350</sup>

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".<sup>351</sup> 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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,

de que la medida resultante es, en sí misma, incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre 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.<sup>356</sup> 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".<sup>357</sup> 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*".<sup>358</sup> 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<sup>359</sup>- 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.<sup>360</sup>

## 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

---

<sup>356</sup> 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.

<sup>357</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 30.

<sup>358</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, párrafo 147 (sin cursivas en el original).

<sup>359</sup> Segunda declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

<sup>360</sup> 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.<sup>361</sup> 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.<sup>362</sup> 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?"<sup>363</sup> Corea observa que ante este Grupo Especial se impugnan ambas cosas.<sup>364</sup>

7.95 El Japón observa que ninguna de las alegaciones que ha formulado en este asunto depende de TE 349.5 vamr

3

1



WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 94

**2.**





"imprevista" no basta para satisfacer el criterio.<sup>385</sup> Por último, Suiza alega que no existen criterios objetivos acerca de lo que es imprevisto, y que ello depende del caso particular.<sup>386</sup>

7.102 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha interpretado "imprevista" como sinónimo de "inesperada" y no de "imprevisible".<sup>387</sup> 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".<sup>388</sup> 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.<sup>389</sup>

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

desplazados de otros mercados.<sup>391</sup> 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

por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".<sup>397</sup> 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.<sup>398</sup>

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.<sup>399</sup> 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.<sup>400</sup>

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.<sup>401</sup> 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.<sup>402</sup> 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".<sup>403</sup> 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.<sup>404</sup>

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,

---

<sup>397</sup> Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 154; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 132.

<sup>398</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.22.

<sup>399</sup> 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.

<sup>400</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.24.

<sup>401</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>402</sup> Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

<sup>403</sup> 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.

<sup>404</sup> 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 habrían 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.<sup>405</sup>

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 gra,u87...la eemosr de las

que debió ser previsto.<sup>410</sup> 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.<sup>411</sup>

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).<sup>412</sup> 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 considerarse ya "imprevistas", sino que, por el contrario, debía considerarse perfectamente previsible que el dólar no habría de permanecer estable frente a otras monedas.<sup>413</sup>

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.<sup>414</sup> 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.<sup>415</sup> 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

---

<sup>410</sup> Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 20.

<sup>411</sup> 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.

<sup>412</sup> Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>413</sup> Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 19.

<sup>414</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>415</sup> 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.

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 101

no pueda predecirse el momento exacto en que han de ocurrir en determinado país.<sup>421</sup> Según Suiza y Nueva Zelandia, el carácter previsto o imprevisto de una crisis sólo puede determinarse caso por caso.<sup>422</sup> 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.<sup>423</sup>

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.<sup>424</sup> 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.<sup>425</sup>

don el



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.<sup>428</sup> Según Nueva Zelanda, 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.<sup>429</sup>

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.<sup>430</sup> 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.<sup>431</sup>

7.121 Las Comunidades Europeas y China sostienen que los requisitos para la imposición de medidas de salvaguardia pueden considerarse 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 431

investigadorón direct604ntre la m -0.1606 defgravrñiin75 D -0iones" n tal cantidad" y "en condici

Ésta debeTf2 TD 4ia p7en queej Tcaenenense es lan-0.106de las  
4F0

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,

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.<sup>450</sup>

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.<sup>451</sup>

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

s

de las circunstancias y por efecto de las obligaciones contraídas por un Miembro" depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado".<sup>455</sup> 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.<sup>456</sup> 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".<sup>457</sup> 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

alguien se en 25 re TD ab 75 con de abo re curso. re vis Da r Fo 6 75 M 09 56 Tu ed E m e n d e r de ese modo ot f os d 9. Twa TD  
Nueva Zelandia 4921212121 ninguna obligac 1.863852 TW (Nueva Zeland 936 5.2 dos br objeccion TD cau

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.<sup>463</sup> 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.<sup>464</sup>

7.138 Según Nueva Zelanda, 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.<sup>465</sup>

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".<sup>466</sup> 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





habrá de provocarlo en los tres años próximos, en que estarán en vigor las medidas de los Estados Unidos.<sup>473</sup>

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.<sup>474</sup>

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.<sup>478</sup>

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.<sup>479</sup>

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.<sup>480</sup> 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").<sup>481</sup> 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.<sup>482</sup> 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"<sup>483</sup> 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."<sup>484</sup>

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

---

<sup>478</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, 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).

<sup>479</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

<sup>480</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

<sup>481</sup> *The New Shorter Oxford Dictionary*, página 634.

<sup>482</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

<sup>483</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

<sup>484</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 923 en la que se citó *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9.



que cita la USITC comenzaron en 1997, también después de las negociaciones de la Ronda Uruguay.<sup>491</sup> De este modo, aunque la Unión Soviética se haya desintegrado en 1989, con las consiguientes dislocaciones en los Estados sucesores, no es ésta 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.<sup>492</sup>

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.<sup>493</sup> La USITC también citó pruebas que indicaban que las crisis cambiarias sorprendieron incluso a los analistas profesionales

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.<sup>499</sup>

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

P

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".<sup>503</sup>

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.<sup>504</sup> 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.<sup>505</sup>

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.<sup>506</sup> 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.<sup>507</sup> 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*<sup>508</sup> 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.<sup>509</sup> 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

---

<sup>503</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 949-953.

<sup>504</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>505</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 953-955.

<sup>506</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 952.

<sup>507</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>508</sup> Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.131.

<sup>509</sup> 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.<sup>510</sup> 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.<sup>511</sup>

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.<sup>512</sup> Las 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.<sup>513</sup>

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

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.<sup>515</sup> 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.<sup>516</sup>

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.<sup>517</sup>

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.<sup>518</sup> 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.<sup>519</sup> 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

---

<sup>515</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72, e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

<sup>516</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

<sup>517</sup> 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.



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.<sup>520</sup>

7.165

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 120

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,

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.<sup>532</sup>

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.<sup>533</sup> 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.<sup>534</sup> 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.<sup>535</sup>

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

59591entes a as exportatoos lroce4ls oos objexportainv.5 igitentó 5.25 23 TD 0 6.75 Tf

USITC. Los Estados Unidos alegan que los reclamantes objetan las conclusiones extraídas por 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.<sup>537</sup>

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.<sup>538</sup> 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.<sup>539</sup>

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.<sup>540</sup> 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.<sup>541</sup>

7.174 Los Estados Unidos alegan que en las repúblicas de la ex URSS se produjo un desnivel cada

sufrían una presión permanente y cada vez más intensa para que buscasen mercados de exportación a 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.<sup>542</sup>

7.175 Frente a estas respuestas, Nueva Zelanda 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.<sup>543</sup> 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.<sup>544</sup>

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.<sup>545</sup>

#### La explicación de la USITC

7.177 nlulicaci susrevixpuetud de cirepnxpuicienc"primonet", Tansa exityarseg a 355sislocesviaciosis

pudo ocurrir con la producción de los productores de acero<sup>546</sup>; y las Comunidades Europeas señalan que estas otras hipótesis no están analizadas en parte alguna del Segundo Informe Complementario de la USITC.<sup>547</sup>

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.<sup>548</sup> 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.<sup>549</sup>

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.<sup>550</sup> 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.<sup>551</sup>

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

---

<sup>546</sup> Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 23-25; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 67 y 68.

<sup>547</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 69.

<sup>548</sup> Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 36; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 59.

<sup>549</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 60 y 61.

<sup>550</sup> Véase el volumen II del informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-4, página OVERVIEW -19.

<sup>551</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 70 y 71, donde se cita el volumen II del informe de la USITC, figura OVERVIEW -7, página OVERVIEW -18.

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 perturbación resultante en el mercado mundial del acero causada por esas disminuciones.<sup>552</sup> 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.<sup>553</sup> 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.<sup>554</sup>

7.181 En opinión de los Estados Unidos, los reclamantes tendrán que hacer alg





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 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.<sup>563</sup> 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.<sup>564</sup>

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.<sup>565</sup>

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.<sup>566</sup>

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 distinguen los efectos de esa evolución imprevista de las circunstancias sobre la importación de determinados productos.<sup>567</sup>

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.<sup>568</sup>

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.<sup>569</sup>

7.191 Los Estados Unidos discrepan con la afirmación de los reclamantes según la cual la autoridad competente debe demostrar un efecto específico 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.<sup>570</sup> 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

---

<sup>567</sup> Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 111.

<sup>568</sup> Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 35.

<sup>569</sup> Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 50 y 51.

<sup>570</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 130

afectaba a la competencia en el mercado interno.

formulen sus observaciones, se refiere a una obligación que no es posible extrapolar del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>582</sup>

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 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.<sup>583</sup> 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.<sup>584</sup>

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.<sup>585</sup> 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.<sup>586</sup>

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

---

<sup>582</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

<sup>583</sup> Primera comunicación escrita de las 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.

<sup>584</sup> 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.

<sup>585</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 951.

<sup>586</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

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

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.<sup>594</sup> 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 producción nacional significa "poner todo el sistema patas arriba" y es evidentemente inadmisibles con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>595</sup>

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.<sup>596</sup>

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 a clasificar los p183 Tia asnir o id no imt.5625 F0 a soliconaNligada a definir o idoe\*só75 0 TD6.  
artíama dtados que se indicalos

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 productos similares separados, y clasificó los productos importados en las mismas categorías.<sup>599</sup> 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.<sup>600</sup>

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.<sup>601</sup>

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".<sup>602</sup> 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.<sup>603</sup>

---

<sup>599</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>600</sup> Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 145 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>601</sup>



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.<sup>604</sup> 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 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"<sup>605</sup>, la

WT/DS248/R, WT/DS249/R,