

7.1337 Corea observa que una vez más los Estados Unidos, se limitan a afirmar que la USITC efectivamente evaluó el grado en que las dificultades sufridas por uno de los productores nacionales causaba deterioro de los resultados de la rama de producción. Los Estados Unidos llegan a esa conclusión mediante la simple afirmación de que la USITC observó que la exclusión de la empresa de los datos referentes a la rama de producción no alteraba sustancialmente las tendencias de deterioro de la situación de la rama de producción en esos años.³¹⁵⁷ Esta afirmación confirma que la USITC constató que la empresa de que se trata efectivamente alteraba las tendencias de deterioro de la situación de la rama de producción. Sin embargo, la USITC no analizó cómo y en qué medida ocurría tal cosa. Sin ese análisis no es posible demostrar que la USITC haya distinguido debidamente los efectos imputables a las operaciones de este productor de los efectos de las importaciones.³¹⁵⁸

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1338 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de ciertos productos tubulares, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).³¹⁵⁹

7.1339 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.³¹⁶⁰

7.1340 A este respecto, las Comunidades Europeas alegan que un análisis adecuado de las importaciones procedentes del Canadá y México habría sido importante porque las importaciones procedentes de esos dos países representaban, tomando como ejemplo el año 2000, el 45,9 por ciento del total de las importaciones. Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que el análisis de la USITC no es claro, porque dos de sus miembros llegaron a la conclusión de que las importaciones

³¹⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 635.

³¹⁵⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 189.

³¹⁵⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 450; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 250.

³¹⁶⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 454.

notable aumento de los "otros costos de fabricación" y los gastos de venta, administrativos y de carácter general en 1999 y 2000, y de las materias primas en 2000, que también tienen que haber tenido efectos en la rama de producción nacional, pero no fueron explicados.³¹⁶⁶

7.1344 Los Estados Unidos responden que el argumento de las Comunidades Europeas no es convincente. Es cierto que la rama de producción efectivamente experimentó, como afirman las Comunidades Europeas, cierto aumento de sus otros costos de fabricación y de los gastos unitarios de venta, administrativos y de carácter general entre los tres primeros años del período objeto de investigación y los dos últimos. Pero esos aumentos de costos, como puede observarse en el informe de la USITC, fueron compensados con creces por la disminución del costo unitario de las materias primas de la rama de producción y el valor unitario de sus costos directos de mano de obra registrados en el mismo período. Como consecuencia de ello, el costo unitario de los productos vendidos tuvo una sustancial disminución entre los tres primeros años del período objeto de investigación y los dos últimos, cayendo de un nivel situado entre 537 y 545 dólares EE.UU. por tonelada en el período trienal de 1996 a 1998 a un nivel situado entre 502 y 515 dólares por tonelada en 1999 y 2000. Por lo tanto, aun con los aumentos de sus otros costos de fabricación y sus gastos de venta, administrativos y de carácter general, el costo total de los productos vendidos disminuyó durante los dos años en que las importaciones irrumpieron en el mercado en mayor medida. Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta este hecho, resulta claro por qué la USITC asignó escasa importancia a los cambios de los otros costos de fabricación de la rama de producción y a sus gastos de venta, administrativos y de carácter general al evaluar si las importaciones habían causado o no la merma de los niveles de rentabilidad de la rama de producción en la última parte del período objeto de investigación.³¹⁶⁷

7.1345 Las Comunidades Europeas replican³¹⁶⁸ que, en realidad, el costo unitario de los productos vendidos, respecto de cada uno de los artículos, no concuerda con la suma que la USITC adoptó como costo total de los productos vendidos. Lo ilustra el cuadro que sigue.

Cuadro 17. Productos tubulares soldados: Datos del año 2000
sobre el costo de los productos vendidos³¹⁶⁹

	Cifras indicadas en el informe de la USITC	Cifras coherentes con los valores unitarios informados
Materias primas	340	340
Costo directo de mano de obra	51	51
Otros costos de fabricación	106	106

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

observado, la USITC cumplió su obligación de no atribución conforme al párrafo 2 b) del artículo 4.³¹⁷⁸

7.1354 China replica que, según entiende, la formulación de la USITC fue que "no se espera que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno", porque la capacidad de producción aumentaba a menor ritmo que el consumo aparente. Sin embargo, según China, la presión se manifiesta aunque no sea importante. China alega que el aumento de la capacidad de producción debe considerarse otra fuente de daño y debe ser objeto de un análisis sobre la relación de causalidad y a los efectos de la no atribución.³¹⁷⁹ En vista de lo anterior, alega que los argumentos de los Estados Unidos no son válidos. Los aumentos de capacidad de producción debían tratarse como otra fuente de daño, y debió haberse explicado en forma clara e inequívoca la no atribución de este factor.³¹⁸⁰

Consolidación de los compradores

7.1355 China alega que las observaciones de la USITC permiten llegar a la conclusión de que la consolidación los compradores ejerció presión en los precios del mercado interno.³¹⁸¹

7.1356 Los Estados Unidos responden que China interpreta equivocadamente el análisis de la USITC sobre la consolidación de los compradores. La USITC reconoció que ese hecho puede haber tenido algún efecto en los precios que podía cobrar la rama de producción nacional de ABJH porque los compradores, al ser menos numerosos, tendrían un poder de negociación relativamente mayor frente a los productores. Sin embargo, no había fundamentos para llegar a la conclusión de que la consolidación de los compradores reduciría la demanda de ABJH; por el contrario, el consumo aparente del producto en los Estados Unidos se mantuvo en general estable durante la última parte del período objeto de investigación. Además, muchos de los indicadores de la existencia de daño grave señalados por la USITC no se basaban en los precios. Entre ellos figuraban la menor participación en el mercado, la disminución de los envíos y los volúmenes de ventas y la declinación del empleo. Al

0artici enví24.75 Tj 370.5 0 6rvacionte Tj emás,188uuTc 1 0gos precios que podía cobrar lan

haberse tratado como otra fuente de daño, y la no atribución de este daño debe haberse explicado en

producción nacional se produjo entre 1997 y 1998 y, por lo tanto, no puede explicarse por ningún aumento súbito y reciente de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que el cambio de la rentabilidad parecería más estrechamente vinculado con cambios de los costos. Sin embargo, a pesar de que la evolución de los costos podía comprobarse fácilmente sobre la base de un simple examen de los datos obtenidos, la USITC no analizó esa cuestión.³¹⁸⁸

7.1362 Los Estados Unidos afirman que la USITC explicó que la menor producción y el menor volumen de los envíos del período objeto de investigación contribuyeron al aumento de los costos unitarios.³¹⁸⁹ En particular, los aumentos que se produjeron después de 1997 en los niveles unitarios de los otros costos de fabricación y los gastos de venta, administrativos y de carácter general, todos los cuales destacan las Comunidades Europeas, pueden atribuirse a que la rama de producción debió distribuir sus costos entre ventas de menor volumen.³¹⁹⁰

7.1363 Las Comunidades Europeas replican que la alegación de los Estados Unidos según la cual la USITC efectivamente analizó esos costos porque declaró que los costos unitarios aumentaron mientras disminuían las ventas no encuentra respaldo en el informe de la USITC, que muestra aumentos de los costos de las materias primas y de otros costos de fabricación entre 1997 y 1998. Según las Comunidades Europeas, las ventas comerciales de 1998 fueron de volumen similar a las de 1996, pero de mayor valor, a pesar de lo cual la comparación de costos entre 1996 y 1998 presenta un aumento sustancial, cuyos motivos nunca se explicaron en el informe de la USITC.³¹⁹¹ En consecuencia, los aumentos de volumen no pueden explicar los mayores costos unitarios. Por más esfuerzo que hagan los Estados Unidos, la USITC no facilitó, pues, una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones sobre el aumento de los costos, y de ese modo no aseguró debidamente la no atribución.³¹⁹²

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1364 Las Comunidades Europeas observan que la USITC utilizó los datos que había obtenido sobre las ventas del Producto 22, que es: "Accesorios de acero al carbono para la soldadura a tope de tuberías, con diámetro nominal de seis pulgadas, ángulo de 90 grados, gran radio, peso normal, conforme a la especificación ASTM A-234, categoría WPB o equivalente ...". La USITC explicó, sin embargo, que respecto de los productos determinados sobre los cuales había solicitado datos en la sección de los productos tubulares, de la que formaba parte el Producto 22, el alcance de los datos sobre los precios tendía a ser muy bajo (generalmente inferior al 5 por ciento) debido a la gran heterogeneidad de los productos tubulares de las cinco categorías. Las Comunidades Europeas alegan que, como la USITC constató que los productos importados "por lo general" tenían mayor precio que los nacionales, a pesar de que los primeros figuraban siempre con precio superior, se vio obligada a recurrir a otros datos para indicar que el precio de los productos importados era inferior al de los nacionales, lo cual, tratándose de un grupo de productos básicos, tiene que constituir el factor determinante.³¹⁹³ Las Comunidades Europeas alegan que los datos referentes al Producto 22, teniendo

³¹⁸⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 550.

³¹⁸⁹ Informe de la USITC, página 176.

³¹⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 654.

³¹⁹¹ Informe de la USITC, volumen II, sección "Productos Tubulares", página 24, cuadro 20.

³¹⁹² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 412.

³¹⁹³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 545.

en cuenta los valores, demuestran que ese producto no es representativo. Las Comunidades Europeas alegan que sobre la base de un producto que representa el 1,2 por ciento de las ventas comerciales de productos nacionales de toda la categoría de productos no es posible considerar que la conclusión sea fundamentada y suficiente.³¹⁹⁴

7.1365 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas, al sugerir que los funcionarios de la USITC optaron por reunir datos sobre productos de muy bajo volumen, desconocen y tergiversan los datos del informe de la USITC. Los funcionarios de la USITC no procuraron reunir datos sobre precios referentes a un producto de la categoría "ABJH" de los que consideraban que abarcarían una pequeña parte del total, como dan a entender las Comunidades Europeas. Por el contrario, los funcionarios manifestaron que no había un único producto de la categoría "ABJH" sobre el cual hubieran podido obtener datos muy completos. En realidad, ni siquiera había una combinación de productos que hubiera podido tener el alcance que las Comunidades Europeas sostienen que era necesario. En una parte del informe que las Comunidades Europeas parecen haber pasado por alto, los funcionarios de la USITC explicaron que "es difícil encontrar datos sobre los precios de los productos que representen un volumen alto en un mercado tan heterogéneo como el de los productos de acero tubulares". El informe, leído en su contexto, indicaba que el producto de la categoría "ABJH" respecto del cual la USITC obtuvo datos en materia de precios era un producto "de alto volumen" dentro de ese grupo de productos.³¹⁹⁵ A este respecto, los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación ha observado que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere concretamente al alcance con que la autoridad investigadora debe reunir datos. En particular, ninguna norma del Acuerdo obliga a la autoridad a reunir ninguna cantidad determinada de datos, ni cantidad alguna de ellos, referentes a los precios. La USITC procuró el objetivo de llevar a cabo una investigación completa y actuó con objetividad, reuniendo datos sobre los precios acerca de determinado producto de la categoría "ABJH" que daría información sobre un alto volumen de las ventas en relación con otros productos sobre los cuales podían obtenerse datos. Tal procedimiento de ningún modo infringe las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.³¹⁹⁶

7.1366 Las Comunidades Europeas replican que, teniendo en cuenta la importancia del examen de los precios y la falta de otros datos al respecto que indicaran ventas a precio inferior, los precios de un producto determinado son evidentemente una parte importante de la constatación de la USITC. Los Estados Unidos se defienden aduciendo que los funcionarios de la USITC no procuraron deliberadamente un producto de bajo volumen para la comparación.³¹⁹⁷ Las Comunidades Europeas no tienen ningún motivo para creer que los funcionarios de la USITC hayan escogido un producto deliberadamente por su falta de representatividad. Pero sí consideran que, si la USITC quería dar una explicación fundamentada y suficiente, podía pedir datos sobre varios productos determinados, para contar con varios conjuntos de datos sobre los cuales pudiera basar sus constataciones. La USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de ellas.³¹⁹⁸

³¹⁹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 547.

³¹⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 650.

³¹⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 651.

³¹⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 650.

³¹⁹⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 414.

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

viii) *Barras de acero inoxidable*

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1370 China alega que la USITC reconoció que la disminución de la demanda a fines de 2000 y en el período intermedio de 2001 causó daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. China sostiene que si las importaciones tuvieron mayores efectos que la disminución de la demanda,

7.1373 Las Comunidades Europeas y China alegan que, dejando totalmente a un lado el hecho de que el único aumento de las importaciones que podía cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvo lugar en 2000, y que por lo tanto no era posible, con arreglo al Acuerdo, responsabilizar el aumento de las importaciones, ni siquiera potencialmente, del daño sufrido por la rama de producción antes del año 2000, en esta declaración de la USI76ón 3uisitos del Acuerdo sobre

Aumentos de la capacidad de producción

7.1377 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no examinó el efecto de los aumentos de la capacidad de producción superiores a la acentuación de la demanda en las actividades de la rama de producción nacional. Según las Comunidades Europeas, resulta evidente de inmediato que tales aumentos de la capacidad de producción tuvieron que repercutir en los resultados de la rama de producción estadounidense.³²¹² En particular, alegan que se efectuaron importantes aumentos de la capacidad de producción en un período en que la demanda de barras de acero inoxidable se iba reduciendo. Según las Comunidades Europeas, la evolución de los precios reflejaba la evolución de la demanda y fue afectada evidentemente por la capacidad de producción. Sin embargo, en el informe de la USITC no se evaluaron los efectos de la evolución de la demanda junto con el aumento de la capacidad de producción, y de ese modo no se hizo ningún esfuerzo tendiente a separar y distinguir los efectos de esos factores de los causados por las importaciones.³²¹³ Las Comunidades Europeas agregan que la rama de producción nacional siguió ampliando su capacidad muy por encima del ritmo de la demanda interna durante el período objeto de investigación. Aunque la USITC no se ocupó de esta cuestión, las Comunidades Europeas alegan que esto tendería a indicar que el daño grave no fue causado por importaciones, sino por hechos referentes a la rama de producción nacional.³²¹⁴

7.1378 Los Estados Unidos responden que no es exacto que la USITC haya omitido considerar que la capacidad de la rama de producción "siguió aumentando" muy por encima del ritmo de la demanda interna durante el período, y que las Comunidades Europeas tergiversan el dictamen de la USITC. No es exacto porque los aumentos de la capacidad de la rama de producción, en realidad, no excedieron del crecimiento de la demanda registrado durante el período. Más concretamente, los niveles de capacidad de la rama de producción sólo aumentaron el 5,5 por ciento entre 1996 y 2000. El consumo aparente de los Estados Unidos aumentó el 17,2 por ciento entre esos años. En realidad, debido a esta diferencia en el año 2000, la capacidad total de la rama de producción fue levemente menor que la demanda total. En consecuencia, aunque la demanda tuvo oscilaciones durante el período, el expediente no muestra que los aumentos de capacidad de la rama de producción excedieran del crecimiento de la demanda en el mercado.³²¹⁵

7.1379 Los Estados Unidos agregan que la USITC evidentemente no dejó de analizar los aumentos de la capacidad de la rama de producción durante el período, señalando concretamente que había crecido durante él y que la utilización de la capacidad había disminuido. Además, la USITC se refirió directamente a la relación de esos aumentos de la capacidad de producción con los cambios de la demanda en el mercado y su repercusión en la situación de la rama de producción. En particular, constató que los aumentos de capacidad de la rama de producción no le habían permitido aprovechar el crecimiento del mercado durante el período. Teniendo en cuenta este análisis, no se advierte cómo es posible que las Comunidades Europeas hayan considerado que la USITC desconoció la relación entre los aumentos de la capacidad de la rama de producción y el crecimiento de la demanda. La USITC consideró claramente el crecimiento de la capacidad de la rama de producción en su

análisis y explicó razonablemente por qué no constituía un factor respecto de la baja de precios en el mercado ni del deterioro de la situación de la rama de producción.³²¹⁶

7.1380 Las Comunidades Europeas replican refiriéndose a los esfuerzos de los Estados Unidos por rebatir sus argumentos comparando la capacidad de producción con el consumo entre el comienzo y el final del período.³²¹⁷ Sin embargo, como el análisis sobre la relación de causalidad se refiere esencialmente a una determinación de tendencias, no basta analizar la cuestión en forma tan superficial. En realidad, la coincidencia de aumentos de la capacidad de producción, disminuciones de la demanda y disminuciones de los ingresos de explotación debió haber alertado a la USITC sobre la posibilidad de que la mayor capacidad de producción, junto con la evolución de la demanda, fuera causante de la situación de la rama de producción. La USITC no examinó esta cuestión con el detalle que claramente merecía, y por no h

intermedio de 2001 se prod

producción. Con ello, y al llegar a la conclusión de que el daño sufrido por la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 también fue causado principalmente por las importaciones y no por el costo de la energía, la USITC evaluó debidamente el alcance del daño imputable a las importaciones, incluso en esos períodos.³²²⁸ En síntesis, la USITC separó y distinguió debidamente en su análisis los efectos de los aumentos del costo de la energía de los efectos de las importaciones, a pesar de los argumentos de los reclamantes en sentido contrario.³²²⁹

7.1386 China replica que los Estados Unidos afirman haber evaluado cualitativamente que las importaciones tuvieron efectos más importantes que el aumento del costo de la energía. Los Estados Unidos alegan que, al proceder así, evaluaron adecuadamente el alcance del daño imputable a las importaciones.³²³⁰ China pregunta cómo es posible que los Estados Unidos hayan definido el alcance del daño causado por las importaciones mediante la mera comparación de dos factores. Alega que las interpretaciones engañosas que se presentan en las comunicaciones de los Estados Unidos no pueden probar que se haya realizado una evaluación adecuada del alcance y la naturaleza de los factores de daño y de su no atribución a las importaciones.³²³¹

7.1387 Los Estados Unidos responden que la USITC consideró si los aumentos del costo de la energía durante los últimos meses de ese período objeto de investigación fueron o no una fuente de daño para la rama de producción nacional. La USITC reconoció en su análisis que hubo un aumento del costo de la energía al final de 2000 y el período intermedio de 2001. Sin embargo, señaló correctamente que no había pruebas en el expediente de aumentos concretos del costo de la energía en el período anterior a los últimos meses de 2000 y el año 2001, y que la rama de producción había sufrido también en los años anteriores a 2000 y 2001 un grave deterioro en su participación en el mercado, el volumen de su producción, los niveles de sus ventas, su nivel de empleo y su rentabilidad como consecuencia del aumento de los volúmenes de importación. En efecto, la USITC constató específicamente que la imposibilidad de la rama de producción de mantener sus beneficios de explotación frente a los aumentos de costo de la energía a finales de 2000 y en 2001 fueron "consecuencia directa de la mayor participación en el mercado obtenida por los productos importados y su persistente venta a precio inferior al del producto nacional durante el período", y no una consecuencia de la disminución de la demanda.³²³²

7.1388 Los Estados Unidos también afirman que la USITC examinó detenidamente los efectos imputables a los aumentos del costo de la energía en la situación de la rama de producción durante el período investigado. En particular, la USITC observó acertadamente que las cuestiones y su período objeto de investigación fueron parTjén en losaló

deterioro de la situación de la rama de producción ocurrido durante 2000 y el período intermedio de 2001 fue causado sustancialmente por las importaciones, a pesar de que el costo de la energía aumentó durante los últimos meses de 2000 y en el período intermedio de 2001.³²³³

7.1389 Las Comunidades Europeas replican que la USITC reconoce que el costo de la energía tuvo efectos en la rama de producción nacional; al llegar a la conclusión de que esas causas son menos importantes que el aumento de las importaciones, la USITC no separó ni distinguió los efectos de otras causas del aumento de las importaciones.³²³⁴

Aumentos del precio del níquel

7.1390 Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC reconoció que los precios de las barras de acero inoxidable "siguen el precio del níquel" y que éste aumentó en 1999 y 2000. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, la USITC concluyó categóricamente que las ventas de productos importados a menor precio "hicieron bajar los precios y contuvieron su subida en grado importante", sin intentar separar los efectos de la evolución del precio del níquel sobre los precios de los productos para no atribuirlos al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas dicen que los resultados poco favorables de la rama de producción, en realidad, coinciden con las bajas del precio del níquel.³²³⁵ Las Comunidades Europeas agregan que, teniendo presente la estrecha correlación de precios y el desmoronamiento del precio del níquel entre 1995 y 1998, parece probable que, al caer el precio del níquel forzando la baja del precio de las barras de acero inoxidable, la rama de producción nacional de los Estados Unidos haya tenido dificultades para recuperar sus costos fijos.³²³⁶

7.1391 Los Estados Unidos responden que el precio es un factor importante en las decisiones de compra relativas a las barras de acero inoxidable. El precio sufre la influencia directa del precio del níquel. En efecto, para prever las oscilaciones del precio del níquel los productores imponen un recargo al precio de las barras de acero inoxidable

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 588

en el mercado cuentan con que los precios del acero inoxidable se muevan paralelamente con los del níquel debido a la importancia de éste en la producción de las barras de acero inoxidable. Como consecuencia de ello, la USITC analizó concret

acerca de estas cuestiones y analizó detalladamente la naturaleza y el alcance de las dificultades de esos productores.³²⁴³ A este respecto, la USITC señaló concretamente que había tenido en cuenta los argumentos planteados por productores extranjeros, rechazando sus aseveraciones de que los resultados de explotación de la rama de producción habían sido alterados por problemas de los productores que no tenían relación con las importaciones. Además, la USITC examinó si la exclusión de las dos empresas de los datos sobre la rama de producción alteraría sustancialmente la tendencia negativa de la situación de la rama de producción durante esos años, constatando que no era así. Al efectuar este análisis, la USITC separó y distinguió claramente los efectos de las importaciones en la rama de producción de los efectos de las actividades de estos productores, constatando que los problemas de la rama de producción eran auténtica y sustancialmente consecuencia del aumento de las importaciones.³²⁴⁴

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1396 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras de acero inoxidable constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento de las importaciones de las

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 590

ix) *Alambre de acero inoxidable*

Procedimiento de decisión

7.1402 China observa que es la determinación del Presidente Koplán la que adquiere pertinencia para el examen relativo al alambre de acero inoxidable, ya que es el único miembro de la Comisión que formuló su determinación acerca del producto al que el Presidente impuso una medida de salvaguardia.³²⁵³

7.1403 Los Estados Unidos responden, como cuestión preliminar, que China afirma equivocadamente, en su comunicación, que el Presidente sólo se basó en las constataciones del Sr. Koplán sobre la relación de causalidad respecto de los productos de alambre de acero inoxidable al decidir la imposición de una medida correctiva de salvaguardia sobre el alambre de acero inoxidable. Tres miembros de la Comisión constataron que el alambre de acero inoxidable causaba daño grave o amenazaba causarlo a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño: el Sr. Koplán, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney. El Sr. Koplán consideró que el alambre de acero inoxidable era un producto similar separado y formuló una constatación positiva de amenaza de daño respecto de ese producto; la Sra. Bragg y el Sr. Devaney consideraron que el alambre de acero inoxidable formaba parte del mismo producto similar que los cables de alambre de acero inoxidable, y formularon una determinación positiva respecto de ese producto similar.³²⁵⁴

7.1404 Los Estados Unidos añaden que, con arreglo a su legislación, el Presidente no puede decidir simplemente que considerará la constatación individual afirmativa de un miembro de la Comisión

totalmente sus argumentos referentes al alambre de acero inoxidable en el análisis del Sr. Koplán sobre la relación de causalidad relativo a ese producto, los Estados Unidos también concentran su estudio en ese análisis.³²⁵⁶ Sin embargo, señalan que ni China ni las Comunidades Europeas presentan argumento alguno que impugne las constataciones positivas sobre existencia de daño de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney acerca del alambre y el cable de acero inoxidable. Por consiguiente, esos reclamantes no han acreditado *prima facie* que el análisis de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney haya violado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la relación de causalidad. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial, por lo tanto, debe constatar que los análisis de esos miembros de la Comisión sobre la relación de causalidad no están en tela de juicio en estas actuaciones, y debe confirmarlos.³²⁵⁷

7.1406 China replica que, a su juicio, sólo el Sr. Koplán identificó correctamente el producto similar -alambre de acero inoxidable- como producto similar separado, a diferencia de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, que consideraron que el alambre de acero inoxidable formaba parte de una categoría de productos de "alambre y cables de acero inoxidable". Por lo tanto, según China, solamente las constataciones del Sr. Koplán podían tomarse como base válida para la imposición de una medida correctiva.³²⁵⁸

Factores examinados por la USITC

Disminución del consumo

7.1407 China alega que, aunque el Presidente Koplán menciona el grado de disminución del consumo, no existe información alguna de su opinión sobre la medida en que la disminución del consumo y el aumento del costo unitario contribuyeron a la situación general de la rama de producción. Del mismo modo, el Presidente Koplán no indicó qué parte del deterioro de los resultados de la rama de producción era imputable a *no* *no*, no existe información alguna de su opinión sobre

aumento de la proporción del mercado interno abastecida por productos importados", llegó correctamente a la conclusión de que, en el período intermedio de 2001, las importaciones habían tenido mayores efectos en la declinación de los precios internos y la rentabilidad que las disminuciones de la demanda.³²⁶⁰

7.1409 Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta lo anterior, está claro que el Sr. Koplan analizó detenida y adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de las disminuciones de la demanda en el período intermedio de 2001 y distinguió los efectos de esa disminución de los efectos de las importaciones durante el período objeto de investigación. Reconoció, en particular, que alguna parte de la declinación de los precios y la rentabilidad sufrida por la rama de producción era imputable a la disminución de la demanda en el período intermedio de 2001; pero también constató que en el período intermedio de 2001 los niveles de la producción y de los envíos de la rama de producción habían disminuido a un ritmo considerablemente mayor que la demanda, lo que se debía al importante aumento de la participación de los productos importados en el mercado en ese período.³²⁶¹ Los

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 594

7.1411 Los Estados Unidos responden alegando que el Sr. Kif

Como los datos financieros son confidenciales, no existe ninguna explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos corroboran las constataciones, sobre todo por no existir una versión indizada no confidencial de los datos. No hay ningún examen de la pertinencia ni la causa del aumento de los costos, ni separación y distinción, y por lo tanto no hay examen a los efectos de la no atribución.³²⁶⁹

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1413 China alega que la determinación del Sr. Koplán sobre existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable se basó en datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de esos países quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, lo que debía determinarse en realidad era si el aumento total de las importaciones, excluidas las procedentes de países del TLCAN, había causado amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad exigía en este caso que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en las no procedentes de países del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México debían considerarse "otro factor". En consecuencia, con respecto al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias esta nueva determinación también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).³²⁷⁰ China alega que no se efectuó tal nueva determinación respecto de este producto. Ello, según China, resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que la USITC reconoció que las importaciones procedentes del Canadá y México amenazaban causar daño, al declarar que "las importaciones de alambre inoxidable procedentes del Canadá [...] no contribuyeron en grado importante al daño grave" y que "las importaciones de alambre inoxidable procedentes de México [...] no contribuyeron en grado importante al daño grave". En otras palabras, las importaciones procedentes de los países del TLCAN contribuyeron a causar la amenaza de daño, aunque esa contribución no fue importante.³²⁷¹ China afirma que, puesto que la USITC no efectuó una nueva determinación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, se omitió evaluar los efectos de daño causados por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurar no se atribuyeran al aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN. Por lo tanto la USITC no cumplió las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³²⁷²

7.1414 Las Comunidades Europeas también argumentan que la USITC, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá y México como otras causas de daño, actuó en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.³²⁷³ Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC no facilita una explicación fundamentada y suficiente acerca de si las importaciones

³²⁶⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 433.

³²⁷⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 541.

³²⁷¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 542.

³²⁷² Primera comunicación escrita de China, párrafo 543; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 293.

³²⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 579.

procedentes del TLCAN causaban daño, y de qué modo se evitó atribuir cualquier daño de esa clase a las importaciones no excluidas. El Presidente Koplán estableció simplemente la conclusión de que, durante el período objeto de investigación, ni México ni el Canadá figuraron entre las cinco principales países proveedores. Ni siquiera intenta analizar si esas importaciones causaron algún daño y, por lo tanto, no se aseguró de que tal daño no se atribuyera a las importaciones no excluidas.³²⁷⁴

7.1415 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1416 Las Comunidades Europeas y China observan que el Presidente Koplán, en su dictamen separado sobre el daño, declaró expresamente que habían contribuido a la amenaza de daño otros tres factores: una rápida disminución del consumo, un aumento del costo unitario de los productos vendidos, y una disminución de la demanda.³²⁷⁵ Las Comunidades Europeas alegan que las conclusiones del Presidente Koplán, en las que se basó según las Comunidades Europeas la medida de salvaguardia aplicada al alambre de acero inoxidable, están contradichas directamente por el dictamen de la mayoría.³²⁷⁶ Las Comunidades Europeas alegan que para dar una explicación fundamentada y suficiente de las constataciones del Presidente Koplán haría falta una refutación clara de ese dictamen. No existe ninguna, lo cual pone en tela de juicio el fundamento de la constatación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Por esta razón, según plantean las Comunidades Europeas, las medidas de salvaguardia impuestas sobre esta base son injustificadas y, en consecuencia, incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y también con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.³²⁷⁷

7.1417 Los Estados Unidos responden como cuestión preliminar que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que los seis participantes en la decisión lleguen a la misma conclusión unánime, ni que cada miembro de la Comisión refute las constataciones de los otros que han llegado a conclusiones distintas; sino que, como indicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, requiere que la determinación cumpla las obligaciones que figuran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La determinación del Sr. Koplán cumple esos requisitos. El hecho de que la Sra. Miller, el Sra. Hillman y el Sra. Okun discreparan con el Sr. Koplán ciertamente no determina que el análisis de éste no pueda ser razonable, como tampoco su discrepancia con ellos determina que el análisis que efectuaron no sea razonable.³²⁷⁸

7.1418 Los Estados Unidos sostienen, además, que el análisis de los precios efectuado por el Sr. Koplán en realidad no es incompatible con las constataciones hechas al respecto por la Sra. Miller, el Sra. Hillman y el Sra. Okun. Del mismo modo que estos tres miembros de la Comisión, el Sr. Koplán constató específicamente que los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que el alambre de acero inoxidable nacional durante el período

³²⁷⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 435.

³²⁷⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 578.

³²⁷⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 580; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 535.

³²⁷⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 581.

³²⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 732.

comprendido entre 1996 y 2000, pero ello no había tenido efectos desfavorables en los precios del mercado interno porque "la rama de producción nacional había mantenido los precios del producto nacional [alambre] ajustado a sus costos" durante esos cinco años. Sin embargo, a diferencia de los otros miembros de la Comisión, el Sr. Koplan también estudió los datos sobre los precios correspondientes a los productos importados y nacionales en el período intermedio de 2001, observando que la baja de los precios de importación había comenzado a poner obstáculos a las posibilidades de la rama de producción nacional de mantener sus precios en consonancia con sus costos. Constató, en particular, que el aumento de los volúmenes de importación y la mayor participación en el mercado de los productos importados, junto con la disminución de la demanda, había hecho que el precio del alambre nacional disminuyera durante un período de incremento de los

x) *Varillas de acero inoxidable*

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1420 Los Estados Unidos alegan que la USITC explicó de manera fundamentada y completa la naturaleza y el alcance de los efectos de daño imputables a estas disminuciones de la demanda, distinguiéndolos de los efectos de las importaciones. Más concretamente, la USITC reconoció que la demanda de varillas de acero inoxidable, después de permanecer estable durante la mayor parte del período objeto de investigación, había experimentado una disminución al final de 2000 y en el período intermedio de 2001. Sin embargo, la USITC observó correctamente que la rama de producción había sufrido deterioros en su participación en el mercado, los volúmenes de su producción, el nivel de sus ventas, su nivel de empleo y su rentabilidad durante el período comprendido entre 1996 y 1999, cuando las importaciones también habían presentado aumentos de volumen. Además, también constató específicamente que "está claro que las importaciones tuvieron mayores efectos en el deterioro de la situación de la rama de producción en 2000 y en el período intermedio de 2001 que las disminuciones de la demanda" porque se había producido "un aumento sustancial de los volúmenes importados y la participación de sus productos en el mercado durante el último año y medio del período" objeto de investigación.³²⁸³

7.1421 Los Estados Unidos afirman que la USITC sin duda examinó detenidamente la naturaleza del daño imputable a las disminuciones de la demanda registradas durante el período. En particular, observó acertadamente que las disminuciones de la demanda sólo se pusieron de manifiesto durante los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Pero también señaló correctamente que estas disminuciones de la demanda ocurridas al final del período de ningún modo pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción durante los tres años anteriores a ese lapso, cuando la demanda permanecía estable. En efecto, teniendo en cuenta que la demanda no sólo se mantuvo estable, sino que hasta tuvo un leve crecimiento en 2000 respecto de 1999 y 1998, resulta claro que las disminuciones de la demanda no tuvieron efecto alguno en la situación de la rama de producción tampoco en el año 2000. Al examinar si las importaciones habían causado daño a la rama de producción durante un período de intensificación de la demanda, la USITC logró distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda en los últimos trimestres del período investigado de imputables a las importaciones. En consecuencia, la USITC separó y distinguió adecuadamente, en su análisis, los efectos de las disminuciones de la demanda de los efectos de las importaciones.³²⁸⁴

Aumentos de la capacidad de producción

7.1422 Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC indica importante aumentos de la capacidad de producción de 1998 a 2000 y en 2001. Sin embargo, según las Comunidades puede haber causado daño a la rama de producción nacional.³²⁸⁵

7.1423 Los Estados Unidos responden que ninguna de las partes adujo ante la USITC que el aumento de la capacidad de la rama de producción hubiera sido una fuente de daño para ella durante el período objeto de investigación. No está prohibido a los Miembros plantear ante los grupos especiales cuestiones que no se plantearon antes ante la USITC durante su investigación; pero ello no quita que los argumentos de las Comunidades Europeas a este respecto, si fuesen válidos, habrían tenido suficiente importancia para que los productores europeos de varillas los hubieran planteado ante la USITC. El hecho de que no lo hicieran es un fuerte indicio de que, en realidad, los participantes europeos en el mercado de las varillas de acero inoxidable no consideraban que la capacidad de la rama de producción fuese un factor especialmente importante en el deterioro que sufrió durante el período investigado.³²⁸⁶

7.1424 Los Estados Unidos alegan, en segundo lugar, que la USITC reconoció claramente que la rama de producción había ampliado los niveles de su capacidad global durante el período, y que los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción también disminuyeron durante el período. Sin embargo, aun con ese aumento de la capacidad, el expediente también indicaba, como constató la USITC, que los niveles efectivos de producción y los envíos de la rama de producción en realidad disminuyeron en el período comprendido entre 1996 y 2000, sobre todo por el aumento del volumen de las importaciones y de su participación en el mercado mediante ventas a precio inferior durante el período objeto de investigación. En consecuencia, la USITC reconoció acertadamente que los aumentos de capacidad de la rama de producción tuvieron escasos efectos en el mercado porque su producción, sus envíos y el nivel de su participación en el mercado habrían disminuido en igual medida aunque no se hubieran acrecentado los niveles de capacidad de producción. Además, como la producción y los envíos de la rama de su producción tuvieron un considerable descenso entre 1996 y 2000 debido a la competencia de las importaciones, también resulta claro que el aumento de las importaciones tuvo efectos igualmente en los índices de utilización de la capacidad de la rama de producción, como constató la USITC.³²⁸⁷

7.1425 Los Estados Unidos alegan, en síntesis, que la USITC tenía conciencia de los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional, los analizó con cierto detalle, y constató correctamente que no habían tenido efectos en el deterioro de la situación general de la rama de producción. La USITC consideró adecuadamente esos efectos y los descartó como fuente de daño grave.³²⁸⁸

7.1426 Las Comunidades Europeas replican que los aumentos de la capacidad de producción se produjeron entre 1998 y 2000 y ha quedado establecido que, mientras las importaciones sólo tuvieron un leve aumento entre 1998 y 1999, los ingresos de explotación de la rama de producción "cayeron espectacularmente a una pérdida de *** millones de dólares EE.UU. en 1999 y de *** millones de dólares en 2000".³²⁸⁹ Los Estados Unidos han tratado de quitar importancia a estos hechos explicando que los niveles de producción y de los envíos disminuyeron entre 1996 y 2000.³²⁹⁰ Pero una disminución de esos niveles no significa necesariamente que una rama de producción tenga pérdidas: tales hechos pueden ocurrir también cuando una rama de producción es rentable. Sufre pérdidas cuando el valor de lo que vende no cubre sus costos. El aumento de la capacidad de producción,

³²⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 717.

³²⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 718.

³²⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 719.

³²⁸⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 215 y 216.

³²⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 718.

sobre todo con una demanda estable³²⁹¹, no hace más que provocar un aumento de los costos y debe ser un factor de las pérdidas "espectaculares" de 1999. Sin embargo, la USITC no da una explicación fundamentada y suficiente de los efectos de esos aumentos de la capacidad en los resultados de la rama de producción, y es imposible comprender cabalmente las tendencias que existían sin contar con datos ni con un resumen indizado de ellos.³²⁹²

demás factores que lo causaron al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente por la USITC. De este modo es imposible determinar si la USITC separó

un análisis detallado de los resultados de la investigación, que incluya "la pertinencia de los factores examinados". La constatación de relación de causalidad entre un aumento de las importaciones y un daño grave es "una cuestión pertinente de hecho y de derecho". Los Estados Unidos no facilitan ninguna explicación sobre la forma en que el aumento de las importaciones de acero fundido con estaño causó el daño grave a la rama de producción nacional estadounidense que produce el producto similar.³³⁰⁶

7.1435 Corea alega también que no hay más que una sola explicación fundamentada, en el informe de la USITC, sobre la relación de causalidad respecto de los productos de acero fundido con estaño.³³⁰⁷ Esa explicación fundamentada demuestra por qué, a juicio de las USITC, el aumento de las importaciones de esos productos *no es* causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño. El informe publicado por los Estados Unidos no contiene *ninguna* constatación ni explicación que controvierta ni contradiga esa explicación fundamentada que figura en el informe de la USITC. Como los Estados Unidos llegaron a la conclusión jurídica de que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional sin dar *ninguna* explicación en apoyo de tal conclusión, los Estados Unidos está en infracción de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³³⁰⁸

I. ARTÍCULO 5

1. Prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

a) Generalidades

7.1436 Las recomendaciones de medidas correctivas formuladas por la USITC se enumeran en el párrafo 1.17. Las medidas de salvaguardia impuestas finalmente por el Presidente de los Estados Unidos se enumeran en el párrafo 1.34.

7.1437 Los reclamantes alegan que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone a los Miembros la obligación de asegurarse de que la medida aplicada sea proporcionada, es decir, no vaya más allá de lo necesario para prevenir o

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 604

formuladas por los reclamantes, éstos opinan que los Estados Unidos también infringieron, en

Miembro puede elegir también el nivel de la medida: un tipo de derecho *ad valorem*, una cuantía específica del derecho, el volumen sujeto a un contingente, etc.³³¹⁵

b) Alcance y nivel de las medidas de salvaguardia

i) "... en la medida necesaria ..."

7.1440 Nueva Zelanda aduce³³¹⁶ que el requisito de que una medida de salvaguardia sólo se aplique en la medida necesaria para reparar el daño grave causado por las importaciones y facilitar el reajuste por la rama de producción nacional lleva también consigo la consecuencia de que debe elegirse la medida que menos restrinja el comercio. Además, como señalaron los grupos especiales en los asuntos *Estados Unidos - Gasolina y Canadá - Publicaciones*, una medida debe poder alcanzar sus objetivos antes de que pueda determinarse que es "necesaria".³³¹⁷

7.1441 Los Estados Unidos no están de acuerdo con el argumento de Nueva Zelanda de que la medida no debe ser más restrictiva de lo necesario. Aducen que el Órgano de Apelación no declaró que en el párrafo 1 del artículo 5 se exige que las medidas de salvaguardia "no sean más restrictivas de lo necesario". Lo que declaró en realidad es que las medidas de salvaguardia sólo se aplicarán "en la medida necesaria" -citando directamente el párrafo 1 del artículo 5.^{3318, 3319} A juicio de los Estados Unidos, la interpretación de Nueva Zelanda está en conflicto con el sentido corriente del párrafo 1 del artículo 5 y el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos sugieren que en el párrafo 1 del artículo 5 el término "necesaria" está vinculado con las palabras "para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Por consiguiente, el término "necesaria" se refiere a los efectos de prevención, reparación y facilitación de la medida y no a sus efectos de restricción del comercio. En resumen, la necesidad de alivio y reajuste define lo que es "necesari[o]". En la última frase del párrafo 1 del artículo 5 se dispone que "los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos". Esta advertencia indica que hay muchas posibles medidas que podrían cumplir los requisitos contenidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 y que los Miembros tienen la capacidad discrecional de elegir entre ellas la que responda mejor a los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En los pasajes citados de *Estados Unidos - Gasolina y Canadá - Publicaciones* la necesidad no se considera equivalente a la capacidad de lograr los objetivos. Incluso si se hubiera dado al término "necesaria" el sentido que le atribuye Nueva Zelanda, las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos pueden prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de las ramas de producción nacionales pertinentes.³³²⁰

7.1442 Nueva Zelanda responde que, en un esfuerzo por difuminar el criterio de la reparación hasta tal punto que resulte imposible formular una determinación objetiva sobre si se ha cumplido o no, los Estados Unidos sugieren que lo que significa realmente ese criterio es que una medida puede aplicarse

³³¹⁵ Resumen presentado por los Estados Unidos de su Primera comunicación escrita, párrafo 111.

³³¹⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.196.

³³¹⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.31; informe del Grupo Especial, *Canadá - Publicaciones*, párrafo 5.7.

³³¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 260.

³³¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1031.

³³²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1029-1031.

"*mientras es necesaria* para reparar (o prevenir) el daño grave y facilitar el reajuste"³³²¹, quitando así importancia a la limitación que implica el término "medida". Según Nueva Zelandia, de esta forma, los Estados Unidos intentan ampliar en forma injustificable el alcance del párrafo 1 del artículo 5 de

restringiera menos el comercio podría alcanzar el mismo objetivo. Esta interpretación ignora por completo el requisito de que la medida se aplique "sólo [...] en la medida necesaria" para lograr los objetivos especificados. Ignora también la prescripción de que los Miembros elijan las medidas "más adecuadas" para el logro de esos objetivos.

7.1444 El Japón agrega que, cuando se dice en el párrafo 1 del artículo 5 "sólo [...] en la medida necesaria", el texto impone un criterio estricto. La utilización de la palabra "sólo" significa que la medida puede ser menos restrictiva de lo necesario pero no puede ser más restrictiva de lo necesario. Así pues, cuando existen dudas acerca del efecto de una medida correctiva, las autoridades deben optar por la medida menos restrictiva.³³²⁷ El Japón da el sencillo ejemplo siguiente. Supongamos que la autoridad llega a la conclusión de que necesita que los precios nacionales aumenten un 10 por ciento para reparar el daño. Los estudios económicos indican que un arancel del 12 por ciento elevará los precios en un porcentaje que oscilará entre el 8 y el 10 por ciento. Los estudios económicos indican también que un arancel del 14 por ciento elevará los precios en un porcentaje que oscilará entre el 10 y el 12 por ciento. Es habitual que tales estudios proporcionen indicaciones fiables sobre los espectros pero no cifras exactas. En esta situación, las autoridades podrían imponer un arancel del 12 por ciento pero no del 14 por ciento. El Japón sugiere que, en ambos casos, el arancel podría eliminar completamente el daño. Sin embargo, la posibilidad de que el arancel del 14 por ciento represente una compensación excesiva hace que ese arancel sea incompatible con la OMC.³³²⁸

7.1445 Los Estados Unidos señalan que el Japón aduce que, cuando un modelo económico produce un espectro de efectos estimados de las importaciones, el párrafo 1 del artículo 5 sólo permite que la medida de salvaguardia haga frente al efecto estimado más reducido porque "la posibilidad de que el arancel del 14 por ciento represente una compensación excesiva hace que ese arancel sea incompatible con la OMC".³³²⁹ Los Estados Unidos aducen que este argumento se basa en tres ideas falsas. En primer lugar, considera erróneamente que la expresión "sólo [...] en la medida necesaria" contenida en el párrafo 1 del artículo 5 requiere que los Miembros se aseguren desde un principio de que una medida nunca tendrá un alcance mayor de lo necesario. En el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, las Partes Contratantes del GATT reconocieron que esa certidumbre es imposible. Además, la posibilidad de que una medida de salvaguardia compatible con el párrafo 1 del artículo 5 tenga que modificarse según el curso de los acontecimientos está implícita en la prescripción que figura en el párrafo 4 del artículo 7 de que un Miembro "examinará la situación" a la mitad del período de aplicación de una medida de salvaguardia y "si procede, revocará la medida o acelerará el ritmo de la liberalización". Esta disposición sería innecesaria si en el párrafo 1 del artículo 5 se exigiera que los Miembros aplicaran una medida de salvaguardia inferior al efecto más bajo posible del aumento de las importaciones. En segundo lugar, el Japón no tiene en cuenta la liberalización progresiva de las medidas de salvaguardia prevista en el párrafo 4 del artículo 7. Las reducciones automáticas del alcance de la aplicación de la medida atenúan cualquier incertidumbre sobre si los efectos totales de ésta durante su período de vigencia son compatibles con el párrafo 1 del artículo 5. A este respecto, merece la pena señalar que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero llevan incorporada una tasa de liberalización muy considerable -un 6 por ciento anual en el caso de los

³³²⁷ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 115 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³³²⁸ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 112 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³³²⁹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 155 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

aranceles del 30 por ciento. En tercer lugar, el Japón se equivoca al considerar que la gama de resultados de un modelo económico equivale a los efectos reales de una medida y los efectos reales del aumento de las importaciones, que pueden compararse con una precisión extrema. Esto no es cierto. Como mucho, indican las magnitudes generales de los efectos perjudiciales y correctivos. El Órgano de Apelación reconoció la incertidumbre inherente a esta comparación cuando dijo que el párrafo 1 del artículo 5 exige que una medida de salvaguardia "guard[e] proporción" con -y no sea equivalente o igual a- "los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".³³³⁰ Los Estados Unidos aducen que cumplieron esa prescripción, y esa es la razón de que el Grupo Especial deba constatar que las medidas son compatibles con el párrafo 1 del artículo 5.³³³¹

ii) *"... prevenir el daño grave atribuido al 'aumento de las importaciones'"*

7.1446 Los reclamantes sostiene con Fbvsjudis ef

últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se justifique claramente la necesidad de un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave. Así pues, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 prohíbe, en principio, las medidas correctivas que tendrían consecuencias para la totalidad de las importaciones y sugiere enérgicamente que las medidas de salvaguardia sólo pueden hacer frente al aumento de éstas. El nivel máximo permitido de las medidas de salvaguardia debería ser inferior, en términos prácticos, si la medida correctiva sólo puede hacer frente al aumento de las importaciones que si es admisible que se dirija contra la totalidad de las importaciones. En particular, las medidas de salvaguardia no pueden tener el objetivo de reducir las importaciones por debajo del nivel no perjudicial anterior al aumento.³³³⁶

7.1448 El Japón aduce que el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene la finalidad de hacer frente a las modificaciones de la dinámica competitiva entre las importaciones y la rama de producción nacional, ya se manifiesten esas modificaciones como un aumento absoluto de las importaciones o como un aumento de éstas en relación con la producción nacional. La cuestión no son los efectos de las importaciones *per se* sino los efectos del aumento de las importaciones. Es también esencial que la medida no intente hacer frente a los efectos de otros factores y que tenga en cuenta los efectos correctivos que ya actúan en el mercado, como, por ejemplo, los derechos antidumping y compensatorios impuestos después de que tuviera lugar el aumento de las importaciones.³³³⁷ Noruega agrega que la competencia con las importaciones es una característica normal de un sistema de libre comercio abierto y basado en normas y que el objetivo de las medidas de salvaguardia no puede ser la eliminación de todas las importaciones. La medida sólo puede hacer frente al aumento repentino, reciente e intenso que causa el daño grave.³³³⁸

7.1449 Corea sostiene que la diferencia entre centrarse en todas las importaciones y centrarse sólo en las importaciones que han aumentado puede ser importante. En primer lugar, las autoridades podrían determinar en términos cuantitativos la importancia del daño causado por el aumento de las importaciones únicamente (por ejemplo, las importaciones causaron una reducción del 20 por ciento de la rentabilidad). Por lo tanto, la solución sería conseguir que la rama de producción volviera a ese nivel de rentabilidad (20 por ciento). En este ejemplo, sólo se haría frente al aumento de las importaciones. En segundo lugar, si las autoridades no pueden identificar concretamente la cuantía exacta del daño causado por el aumento de las importaciones, la medida debería hacer frente al volumen de los aumentos de las importaciones, reduciendo ese volumen en la medida del aumento y de sus efectos perjudiciales. Este es otro posible enfoque. Según cualquiera de los dos métodos, si se utiliza el total de las importaciones en lugar de su aumento, el resultado será muy diferente. De hecho, las importaciones sólo se convierten en perjudiciales cuando alcanzan un determinado nivel.³³³⁹

³³³⁶ Respuestas escritas de los reclamantes a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³³³⁷ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³³³⁸ Respuestas escritas del Japón a las preguntas 112 y 115 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 153 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³³³⁹ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 154 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.1450 El Brasil agrega que todo el mecanismo de las salvaguardias depende de que haya un aumento de las importaciones. Esto es lo que desencadena la investigación y, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, es la condición para la aplicación de medidas de salvaguardia. Es evidente que la finalidad fundamental de las medidas de salvaguardia es hacer frente al daño grave o la amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 5 no puede interpretarse de manera contraria a esta finalidad. A juicio del Brasil, el propio párrafo 1 del artículo 5 apoya la idea de que el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es restablecer el *status quo ante*, concretamente la situación de la rama de producción nacional antes de los efectos del aumento de las importaciones. La limitación de las medidas cuantitativas al promedio de los tres últimos años representativos es una indicación de la intención de restablecer el *status quo ante*. Efectivamente, sugiere la vuelta al nivel de importaciones anterior al aumento y hace recaer sobre las autoridades competentes la carga de justificar restricciones cuantitativas que hagan que las importaciones vuelvan a un nivel inferior al de un período representativo anterior.³³⁴⁰ Las Comunidades Europeas, Corea y el Brasil agregan que distinguirían entre la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones en su conjunto y la aplicación de medidas de salvaguardia para reparar el daño grave debido al aumento de las importaciones. Como las medidas de salvaguardia se refieren, según los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, a la reparación del daño grave causado por el aumento de las importaciones, esta limitación está implícita en el párrafo 1 del artículo 5. No obstante, en opinión de estos países, el párrafo 1 del artículo 5 no limita la aplicación de medidas de salvaguardia únicamente al aumento de las importaciones sino que permite que las autoridades competentes apliquen medidas de salvaguardia a todas las importaciones siempre que el efecto correctivo quede limitado a reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.³³⁴¹

7.1451 Los Estados Unidos responden que, según el razonamiento que llevó al párrafo 260 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Tubos*, basado en gran medida en el párrafo 2 del artículo 4³³⁴², debe entenderse que el aumento de las importaciones a que se hace referencia en el párrafo 260 es el "aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4. En el texto inglés de este párrafo, la palabra "increased" (aumentadas) es un participio pasado que modifica las importaciones, por lo que el sentido corriente de la expresión es

interpretación. De conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones" y "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento" son factores que las autoridades competentes deben tener en cuenta al analizar si las importaciones en aumento han causado un daño grave. Dado que el ritmo sólo es pertinente cuando se evalúa un cambio, el "aumento de las importaciones" indicaría la variación de las importaciones desde sus niveles anteriores - WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R - 5 E.U. 1766.1422 To

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 612

7.1454

disposiciones de antemano contra algún acontecimiento; hacer impracticable o imposible mediante medidas anticipadas; evitar que ocurra). "Remedy" (reparar) significa "put right, reform, (a state of things); rectify, make good"³³⁵² (corregir, reformar (un estado de cosas); rectificar, arreglar). Por consiguiente, una medida de salvaguardia es admisible si rectifica un daño existente atribuido a un aumento de las importaciones o evita ese daño en el futuro. "Facilitate adjustment" (facilitar el reajuste) significa "to promote the adaptation to changed circumstances"³³⁵³ (promover la adaptación a circunstancias que han cambiado). La práctica en el marco del GATT de 1947 indica que la comparación entre los efectos reparadores de una medida y el daño causado por el aumento de las importaciones no es una cuestión de precisión científica, b cual había reconocido ya el Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, que declaró que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuando la cuestión a la luz del efecto producido por los derechos de importación en vigor más altos.^{3354, 3355}

7.1457 Los Estados Unidos aducen que "facilitar el reajuste" significa promover la adaptación a circunstancias que han cambiado.³³⁵⁶ A la luz de las demás disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos consideran que las circunstancias que han cambiado son la continuación de las importaciones que han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, lo cual habrá de afrontar la rama de producción nacional después de la expiración de una medida de salvaguardia. El daño grave se define mediante los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Una medida correctiva destinada a "facilitar el reajuste" podría hacer frente a todos esos factores. Los Estados Unidos sostienen que, en la referencia a "facilitar el reajuste" contenida en el párrafo 1 del artículo 5, se trata del reajuste a "las importaciones de [un] producto [...] [que] han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan [...] un daño grave ..." a que se alude en el párrafo 1 del artículo 2. Una medida de salvaguardia puede facilitar el reajuste tanto a los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones como a las "condiciones" relacionadas con esas importaciones que causan el daño grave, por ejemplo, a sus precios. Los Estados Unidos sostienen además que el párrafo 1 del artículo 5 contiene autorizaciones que se suman -la medida puede a un tiempo prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Por consiguiente, si una medida que repara plenamente el daño grave no facilita plenamente el reajuste ante la mayor competencia de las importaciones, el Miembro puede aplicar una medida con un mayor

³³⁵² *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2540.

³³⁵³ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, páginas 27 y 903.

³³⁵⁴ *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35. El Órgano de Apelación citó este informe como parte del *acquis* del GATT de 1947. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 174.

³³⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1025.

³³⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1025, en el que se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary*, páginas 27 y 903 (que define "facilitate" (facilitat) como "[m]ake easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.) y "adjustment" (reajuste) como "the process of adjusting" (el proceso de reajustarse), que a su vez se define como "[a]dapt one self (to); get used to changed circumstances, etc." (adaptarse (a); acostumbrarse a circunstancias que han cambiado, etc.)).

alcance. Los Estados Unidos aclaran que "facilitar el reajuste" significa promover la adaptación de la rama de producción nacional al aumento de las importaciones no a otras posibles causas de daño. Por ejemplo, si las autoridades competentes determinan que factores distintos del aumento de las importaciones -como decisiones administrativas equivocadas o una reducción de la demanda- tenían también efectos perjudiciales en la rama de producción nacional, el párrafo 1 del artículo 5 no autorizaría la aplicación de una medida para facilitar el reajuste respecto de esos efectos perjudiciales. A juicio de los Estados Unidos, ésta no es una cuestión que el Grupo Especial tenga que abordar en esta diferencia, ya que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia al producto pertinente con un alcance no mayor de lo necesario para reparar los efectos perjudiciales de las importaciones. El nivel de la aplicación de las medidas no se elevó para facilitar el reajuste.³³⁵⁷

7.1458 Los Estados Unidos sostienen que cualquier método numérico que se centre simplemente en reparar la pérdida de beneficios de una rama de producción nacional durante un período de investigación y restablecer su nivel normal de rentabilidad no puede abarcar suficientemente toda la amplitud de la necesidad de "facilitar el reajuste" ante la competencia de las importaciones, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Para facilitar el reajuste, las medidas paliativas en cuestión deben, entre otras cosas, permitir que las empresas efectúen las nuevas inversiones de capital necesarias, examinen medidas de reestructuración y consolidación, mejoren su capacidad de obtener capital y, con frecuencia, adopten disposiciones extraordinarias para recuperar el terreno perdido durante el período de daño causado por las importaciones. En este sentido, las estimaciones numéricas son necesariamente insuficientes para reflejar plenamente tanto el daño sufrido por una rama de producción nacional como las medidas correctivas que se precisan para facilitar el reajuste.³³⁵⁸

7.1459 A juicio de los reclamantes, el nivel máximo permitido de la reparación prevista en el párrafo 1 del artículo 5 por lo que se refiere a la rentabilidad de la rama de producción nacional debería ser una mejora de esa rentabilidad limitada al grad

tienen efectos perjudiciales si aumentan a lo largo del período de investigación sino también, y sobre todo, porque se acumulan.³³⁶⁵

7.1462 Las Comunidades Europeas recuerdan el texto de la Proclamación Presidencial, en la que se dice que las medidas estaban destinadas a facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos.³³⁶⁶ Las Comunidades Europeas sostienen que, según los Estados Unidos, una rama de producción nacional tiene derecho a un mayor filón (que va más allá de la protección contra todas las importaciones y no sólo contra el aumento de las importaciones) cuando obtiene una medida de salvaguardia, ya que ese país considera que "facilitar el reajuste ante la competencia de las importaciones" implica que se habilite a las empresas para efectuar nuevas inversiones de capital necesarias y mejorar su capacidad de obtener capital. A juicio de los Estados Unidos, no bastaría restablecer un "nivel normal de rentabilidad" y sería necesario permitir la inversión, la reestructuración y la obtención de capital. Las Comunidades Europeas no están de acuerdo y sostienen que el hecho de que los Estados Unidos diseñen sus medidas de salvaguardia de modo que "facilit[en] los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos" demuestra, por sí solo, que las medidas de salvaguardia tienen un alcance mayor de lo que permite el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³³⁶⁷

7.1463 Los Estados Unidos reafirman que el párrafo 1 del artículo 5 trata la prevención o reparación del daño grave y la facilitación del reajuste como dos objetivos que se suman. Es decir, que si la aplicación de una medida necesaria para prevenir o reparar el daño atribuido a la medida de salvaguardia es más allá

7.1464 El Japón y Corea impugnan³³⁷⁰ la interpretación estadounidense de que los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 "se suman". A juicio de los Estados Unidos, si una medida es suficiente para reparar el daño grave pero no facilita el reajuste, el párrafo 1 del artículo 5 permite adoptar una medida más restrictiva. Según el Japón y Corea, los Estados Unidos afirman que el reajuste no se limita al requerido en respuesta al aumento de las importaciones. En resumen, los Estados Unidos parecen alegar que pueden imponer medidas suficientes para reparar el daño grave de todos los orígenes y, si es necesario, aumentar la reparación para facilitar el reajuste frente a todas las fuentes

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 619

acusadamente, hasta el punto de que sufrió pérdidas importantes al final mismo del período.³³⁸⁶ Estas pérdidas tuvieron importantes efectos desfavorables en el flujo de caja de la rama de producción nacional. En 1996, la rama de producción de CPLPAC tuvo un flujo de caja de 2.100 millones de dólares EE.UU., que en 1997 aumentó hasta alcanzar los 2.700 millones de dólares EE.UU. y en 1998 descendió a 2.100 millones de dólares EE.UU. En 1999, el flujo de caja había disminuido hasta llegar a los 900 millones de dólares EE.UU. (la tercera parte del nivel correspondiente a 1997) y en 2000 siguió descendiendo, hasta 700 millones de dólares EE.UU. En el primer semestre de 2001, la rama de producción nacional tuvo un flujo de caja negativo de 800 millones de dólares EE.UU., en comparación con el flujo de caja positivo de 1.200 millones de dólares EE.UU. correspondiente al primer semestre de 2000.³³⁸⁷ El cambio de ingresos de explotación a pérdidas de explotación y la pérdida de flujo de caja fueron acompañados por la disminución del valor unitario medio de las expediciones comerciales de CPLPAC. En 1996, este valor unitario medio fue de 470 dólares EE.UU. En 2000, esta cantidad se había reducido un 11 por ciento, situándose en 418 dólares EE.UU. En el primer semestre de 2001, el valor unitario medio de CPLPAC había descendido hasta 373 dólares EE.UU., lo cual representó una disminución de los precios del 20 por ciento desde 1996.³³⁸⁸ El número de trabajadores empleados en la producción permaneció estable de 1996 a 1998 pero, a continuación, de 1998 a 1999, el número de trabajadores dedicados a la producción y trabajadores conexos disminuyó en más de 4.000, es decir, en más del 4,2 por ciento.³³⁸⁹ El número de horas trabajadas respondió a la misma pauta. Tanto el número de horas trabajadas como el número de trabajadores dedicados a la producción y trabajadores conexos fue menor durante el primer semestre de 2001 que durante el primer semestre de 2000. A medida que empeoraban los resultados financieros de la rama de producción, descendieron también los gastos de capital. En los años transcurridos de 1996 a 1998, la rama de producción nacional dedicó a los gastos de capital 2.300 millones de dólares EE.UU., 2.500 millones de dólares EE.UU. y 2.300 millones de dólares EE.UU., respectivamente. En 1999, esa cantidad se había reducido a 1.800 millones de dólares EE.UU. y en 2000 siguió disminuyendo hasta situarse en 1.500 millones de dólares EE.UU. La comparación de los datos sobre los períodos intermedios de 2000 y de 2001 demuestra que hubo un nuevo descenso, ya que en el primer semestre de 2000 se gastaron 478 millones de dólares EE.UU. y en el mismo período de 2001, 361 millones de dólares EE.UU.^{3390, 3391}

³³⁸⁶ Los Estados Unidos sostienen que en 1996 y 1997 la rama de producción nacional obtuvo márgenes de ingresos de explotación positivos del 4,3 y el 6,1 por ciento de las ventas, respectivamente. El porcentaje descendió al 4,0 por ciento en 1998 y en 1999 reflejó una pérdida del 0,7 por ciento y en 2000 una pérdida del 1,4 por ciento. Durante el primer semestre de 2001, las pérdidas de explotación crecieron vertiginosamente hasta alcanzar un 11,5 por ciento. Informe de la USITC, página 53. En dólares, la rama de producción nacional registró unos ingresos de explotación de 1.200 millones de dólares EE.UU. en 1996, que aumentaron hasta alcanzar los 1.800 millones de dólares EE.UU. en 1997 y después descendieron a 1.100 millones de dólares EE.UU. en 1998. A partir de ese momento, los ingresos de explotación experimentaron descensos cada vez mayores: 181 millones de dólares EE.UU. de pérdidas en 1999 y 370 millones de dólares EE.UU. de pérdidas en 2000. En el primer semestre de 2001, las pérdidas de explotación alcanzaron los 1.300 millones de dólares EE.UU., en comparación con unos ingresos de explotación de 538 millones de dólares EE.UU. en el primer semestre de 2000. Informe de la USITC, páginas FLAT-24 a FLAT-28, cuadros FLAT-20 a FLAT-25.

³³⁸⁷ *Ibid.*

³³⁸⁸ Informe de la USITC, página 53.

³³⁸⁹ Informe de la USITC, página 54.

³³⁹⁰ Informe de la USITC, páginas FLAT-24 a FLAT-28, cuadros FLAT-20 a FLAT-25. Los Estados Unidos obtienen estas cifras sumando los gastos de capital notificados.

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 621

los gastos de capital, la coincidencia exacta en el tiempo de un incremento súbito de las importaciones y una disminución de los gastos puede ser una simple coincidencia.)³³⁹⁶

7.1470 A juicio del Japón y Corea³³⁹⁷, la reparación debe quedar limitada al aumento de las importaciones, porque eso es lo que significa "proporcionalidad". El reajuste debe realizarse con respecto a los aumentos de las importaciones y no a otras condiciones del mercado, etc. Después de todo, la rama de producción debe estar en una situación que le permita competir con las importaciones cuando expiren las medidas paliativas. Este "respiro temporal" que proporcionan las salvaguardias debe utilizarse para realizar un reajuste ante el aumento de la competencia de las importaciones. Corea agrega³³⁹⁸ que sugerir que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las medidas paliativas estén especialmente adaptadas a la capacidad de la rama de producción de efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones va en contra de todo el objeto y fin de dicho Acuerdo. En primer lugar, el párrafo 1 del artículo 5 dispone claramente que hay dos condiciones para la imposición de medidas paliativas: deben quedar limitadas a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste ante el aumento de las importaciones. Además, todo el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias quedaría anulado si las medidas paliativas no estuvieran limitadas a las que son necesarias para permitir el reajuste ante el aumento de las importaciones. En el caso más extremo, si una rama de producción fuera incapaz de efectuar un reajuste ante el aumento de las importaciones, las medidas paliativas no tendrían ninguna utilidad; no existiría la necesidad de "medidas de urgencia". El Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias reconfirma la "importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia [...] en lugar de limitarla". (Si una rama de producción no puede adaptarse a la competencia de las importaciones, debería tener lugar un reajuste estructural.) En el párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias se repiten las dos condiciones para la prórroga de las medidas paliativas ("pruebas" de que la rama de producción está en proceso de reajuste), y el párrafo 4 del artículo 7 deja claro que deben hacerse todos los esfuerzos posibles para facilitar el reajuste, liberalizando progresivamente la medida. En otros términos, en su conjunto, el Acuerdo sobre Salvaguardias deja claro que facilitar el reajuste ante el aumento de las importaciones debe ser un factor clave para determinar el nivel de la medida paliativa, liberalizarla o prorrogarla. Lógicamente, el reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones debe ser el objetivo de la medida, y cualquier reparación que exceda del alivio necesario para alcanzar ese objetivo no quedará limitada al alcance admisible. El párrafo 4 del artículo 7 proporciona otra prueba de que ese reajuste debe efectuarse con respecto a la competencia de las importaciones, declarando que la medida debe liberalizarse (es decir, que se deben reducir las restricciones aplicadas a las importaciones) a fin de "facilitar el reajuste". Evidentemente, la medida paliativa se reduce en forma gradual para que el reajuste se realice con respecto a la competencia de las importaciones. Para que se cumplan las normas, debería haber una constatación de que la rama de producción es capaz de efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones y de que tiene un plan para hacerlo, de manera que esa constatación esté suficientemente fundamentada en hechos. En algunas circunstancias, una rama de producción puede sufrir daño de resultados de las importaciones pero ser incapaz de efectuar un reajuste, en cuyo caso la medida paliativa no estaría justificada. En otros términos, ambas prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 limitan el alcance admisible del

³³⁹⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 46 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³³⁹⁷ Respuestas escritas del Japón y Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³³⁹⁸ Observaciones adicionales de Corea sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

del artículo 7 dispone la liberalización progresiva de la medida "a fin de facilitar el reajuste".³⁴⁰³ Los Estados Unidos sostienen que Corea no explica cómo es pertinente cualquiera de estas obligaciones para la decisión inicial de si se debe aplicar o no una medida de salvaguardia y con qué alcance. Efectivamente, el párrafo 2 del artículo 7 prevé un análisis de la eficacia de la medida después de su puesta en vigor, que indudablemente un Miembro no puede realizar antes de aplicar la medida. El párrafo 4 del artículo 7, que no es objeto de una alegación formulada por cualquiera de las partes, se refiere a la reducción del nivel de aplicación de una medida después de su aplicación inicial. Es difícil imaginar cómo podría aplicarse esta disposición a la decisión sobre el nivel inicial de aplicación de una medida y no a cualesquiera reducciones subsiguientes de esa aplicación. En cualquier caso, no son necesarios ni un plan de reajuste ni constataciones sobre el reajuste previas a la aplicación para que un Miembro determine en una fecha posterior si el reajuste ha tenido lugar. Por lo tanto, los Miembros no están obligados a intentar obtener un plan de reajuste de la rama de producción ni a formular la constatación de que la rama de producción es "capaz de efectuar un reajuste" para "cumplir" lo dispuesto en los párrafos 2 y 4 del artículo 7.³⁴⁰⁴

7.1474 Los Estados Unidos agregan que Corea afirma que la expresión "facilitar el reajuste" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 significa que "la rama de producción debe estar en situación de competir con las importaciones después del final de la medida paliativa" y que "el respiro temporal que proporcionan las salvaguardias debe utilizarse para efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones en aumento".³⁴⁰⁵ En estas declaraciones, se considera erróneamente como una obligación el objetivo de una medida de salvaguardia: facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones. Un Miembro no puede garantizar anticipadamente que una medida de salvaguardia logrará un pleno reajuste ante la competencia de las importaciones. Hay otras fuerzas que pueden frustrar el éxito de una medida. Los Estados Unidos sostienen que la interpretación de Corea haría también caso omiso de la palabra "facilitar". Como señalan las Comunidades Europeas y el Brasil, "facilitate" (facilitar) significa "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (hacer fácil o más fácil; promover, ayudar a que avance (una acción, un resultado, etc.)).³⁴⁰⁶ Además, según las Comunidades Europeas, ese verbo "implica, por lo tanto, una contribución a un resultado -no la seguridad de que se alcanzará ese resultado".³⁴⁰⁷ Así

³⁴⁰³ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁰⁴ Observaciones adicionales de los Estados Unidos sobre la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁰⁵ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁰⁶ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary* (versión electrónica) (enero de 1997). El Brasil plantea un argumento similar en su respuesta escrita a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁰⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; el Brasil presenta un argumento similar en su respuesta escrita a la pregunta 56 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. "Los Estados Unidos están de acuerdo con esta interpretación del término 'facilitar'. (Efectivamente, en el párrafo 1025 de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos se cita la definición). No obstante, los Estados Unidos discrepan de la conclusión de las Comunidades Europeas y el Brasil de que esto significa que la capacidad de un Miembro de facilitar el reajuste ante la competencia de las importaciones queda delimitada por la necesidad de prevenir o reparar el daño grave. Si 'hacer más fácil' o 'promover' el reajuste frente a los efectos perjudiciales de las importaciones (distintos de los efectos perjudiciales de otros factores) requiere la aplicación de una medida más allá del

pues, no se puede interpretar que el párrafo 1 del artículo 5 exige que los Miembros se aseguren, antes de adoptar una medida de salvaguardia, de que la rama de producción será capaz de competir con las importaciones después de la supresión de la medida de salvaguardia.³⁴⁰⁸

7.1475 Los Estados Unidos aducen que, por lo tanto, el párrafo 1 del artículo 5 no respalda la opinión de Corea de que el Miembro debe exigir a la rama de producción nacional que presente un plan de reajuste y formular una constatación de que la rama de producción es capaz de efectuar el reajuste. El párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 2 y 4 del artículo 7 son las únicas disposiciones de los Acuerdos abarcados de la OMC que se citan en la respuesta de Corea. Como no apoyan el argumento de ese país, el Grupo Especial debe rechazar ese argumento. Por último, aunque el párrafo 1 del artículo 5 no exige planes de reajuste ni un análisis de la capacidad de la rama de producción de efectuar un reajuste, la legislación estadounidense en materia de salvaguardias contempla la presentación de planes de reajuste por los productores nacionales.³⁴⁰⁹ Muchos de los productores nacionales de los 10 productos objeto de las medidas de salvaguardia aplicadas al acero presentaron planes. Además, la USITC pidió a los productores que indicaran qué medidas adoptarían para efectuar el reajuste ante la competencia de las importaciones. Los productores facilitaron esta información principalmente en forma de objetivos para cada empresa (generalmente confidenciales).^{3410, 3411}

7.1476 Los Estados Unidos impugnan también la afirmación de Corea de que "no hay pruebas en el expediente y ni siquiera hay pruebas presentadas al Grupo Especial por los Estados Unidos que expliquen por qué era necesaria la medida paliativa para permitir el reajuste y aún menos para efectuarlo únicamente con respecto al aumento de las importaciones". Los Estados Unidos señalan o, l a s

último, la USITC constató que las actividades de obtención de capital y de investigación y desarrollo de las ramas de producción nacionales habían resultado perjudicadas. En el caso de cada uno de los productos, los datos sobre volúmenes y valores de las importaciones indican que los productores extranjeros estaban dispuestos a aumentar considerablemente sus ventas de esos productos a bajo precio y eran capaces de hacerlo. A juicio de los Estados Unidos, el mecanismo para la contención y la depresión de los precios es evidente. Cuando las importaciones en aumento se venden a un precio inferior al de los productos nacionales comparables, los compradores pueden optar por comprar importaciones de precio más bajo. La amenaza de la pérdida de ventas puede obligar a los productores nacionales a bajar sus precios. Mientras las importaciones siguen en el mercado a precios inferiores a los de los productos nacionales comparables, es difícil o imposible que los productores

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 628

interés del análisis realizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.³⁴²⁰
Los Estados Unidos opinan que las medidas correctivas aplicadas dentro de estos límites, como cada

es necesaria para facilitar el reajuste

d) Período de referencia para el análisis

7.1486 Los Estados Unidos aducen que en el párrafo 1 del artículo 5 se exige únicamente que una medida se aplique con un alcance no mayor de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, lo cual, según ha interpretado el Órgano de Apelación, se refiere únicamente al daño causado por el aumento de las importaciones. Así pues, el daño es causado por el aumento de las importaciones y no por las importaciones propiamente dichas, y la necesidad de efectuar un reajuste ante las importaciones es el punto de referencia adecuado para el análisis de una medida de salvaguardia. Puede ser que lo

cual se identifica el aumento de las importaciones y el período al que se hace referencia para los fines del párrafo 1 del artículo 5. El problema en el presente asunto es que el aumento de las importaciones ocurrió hace tiempo y no guarda relación con la situación del mercado en un período reciente. Cuando el período en que tuvo lugar el aumento de las importaciones transcurrió hace mucho tiempo, es difícil comprender cómo puede ser pertinente para hacer frente a un problema planteado por las importaciones en la actualidad.³⁴³⁹

7.1488 El Japón aduce que el establecimiento de un paralelo entre el período durante el cual se identificó el aumento de las importaciones y el período al que hay que remitirse al estimar el nivel de la medida de salvaguardia podría ser un punto de referencia apropiado, según lo reciente que sea el aumento de las importaciones en relación con el período de investigación. Esta cuestión está relacionada con la razón práctica por la que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, tal como lo aclaró el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, el aumento de las importaciones debe ser reciente.³⁴⁴⁰ Cuando las importaciones llevan varios años disminuyendo, la cuestión de la necesidad se convierte en una cuestión teórica; sería inapropiado establecer un paralelo entre el nivel de la medida y el efecto ahora antiguo del aumento de las importaciones. Esto está de acuerdo con el requisito de que exista una correlación según la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, inclusive con el entendimiento de que normalmente el aumento de las importaciones deberá coincidir con el empeoramiento de los resultados de la rama de producción.³⁴⁴¹ El Brasil aduce que, cuanto mayor sea la desconexión entre ambas cosas, más difícil será establecer la existencia de una relación de causalidad. En algún momento, cuando el aumento de las importaciones ya no se haya producido en un pasado reciente, la investigación será teórica. Para Corea, es importante recordar que el aumento de las importaciones debe ser reciente. Si no lo es, no se alcanza el umbral para la adopción de una medida. Si las autoridades determinan que se han cumplido todas las condiciones para la adopción de una medida y que ésta debe imponerse, el "punto de referencia" para esa medida deberá hallarse en el análisis realizado por las autoridades del aumento de las importaciones, el daño grave y la

Así pues, un Miembro debe asegurarse de que: i) la medida elegida guarda proporción con el "daño grave" causado únicamente por el aumento de las importaciones y no está destinada a reparar el hecho mismo de que hay importaciones; también debe efectuarse la debida no atribución del daño causado por otros factores; ii) no se impone un alivio adicional por encima de lo necesario para reparar el "daño grave" atribuido al aumento de las importaciones con objeto de contribuir a mayores reajustes de la rama de producción nacional; y iii) la medida se explica y justifica claramente en el momento de su imposición o antes de éste.³⁴⁴⁴

7.1490 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, China y Suiza, el Órgano de Apelación ha

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 634

7.1493 Los Estados Unidos recuerdan en primer lugar que la esti

libertad para explicar su cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 durante el procedimiento de solución de diferencias.³⁴⁵⁵

7.1495 Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación constató en el asunto *Corea - Productos lácteos* y reafirmó en el asunto *Estados Unidos - Tubos*

artículo 5.³⁴⁵⁹ Según los Estados Unidos, los reclamantes aducen que la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 de una medida de salvaguardia es claramente una "cuestión pertinente de hecho o de derecho" y, por lo tanto, que el informe que deben preparar las autoridades competentes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 debe contener constataciones o conclusiones fundamentadas sobre esa cuestión.³⁴⁶⁰ A juicio de los Estados Unidos, el texto del párrafo 1 del artículo 3 es totalmente opuesto a esta interpretación. Más bien, es evidente que la tercera frase del

investigación sobre la determinación de la existencia de daño grave realizada de conformidad con los artículos 2 y 4 y no en relación con el examen de si la medida es compatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.³⁴⁶⁵

7.1497 Los reclamantes impugnan la opinión de los Estados Unidos de que no tenían la obligación de justificar las medidas de salvaguardia en el momento de su aplicación y de que los Miembros tienen libertad para explicar por primera vez su cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 durante el procedimiento de solución de diferencias.³⁴⁶⁶ A juicio de los reclamantes, los argumentos formulados por los Estados Unidos no tienen ninguna base. Los reclamantes abrigan la firme opinión de que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la obligación de proporcionar una justificación suficiente de una medida de salvaguardia.³⁴⁶⁷

7.1498 China aduce que los Estados Unidos intentan distinguir artificialmente entre la investigación y la aplicación de la medida. En particular, los Estados Unidos se equivocan al afirmar que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 prevén obligaciones de las "autoridades competentes" y que las únicas funciones encomendadas a dichas autoridades son investigar y formular determinaciones de la existencia de daño grave. La distinción que hacen los Estados Unidos no es pertinente porque las obligaciones en el marco de la OMC se imponen siempre a los Miembros de la OMC. Sobre esta base, cualquier autoridad de un Miembro de la OMC está necesariamente sujeta a las obligaciones asumidas en el marco de la OMC por ese Miembro. Por otra parte, siempre es un Miembro de la OMC el considerado responsable de la violación de las obligaciones que ha asumido en el marco de la OMC cometida por cualquiera de sus autoridades. Todas las obligaciones en el marco de la OMC, por su naturaleza misma, incumben únicamente y en último término a los Miembros de la OMC. Por lo tanto, no es pertinente intentar distinguir entre las obligaciones que recaen sobre el propio Miembro y las obligaciones impuestas a una de sus autoridades. El hecho de que los Estados Unidos hayan optado por dividir su proceso de decisión en el contexto de las investigaciones sobre salvaguardias no deja de tener efectos en las presentes actuaciones. Según el razonamiento de los Estados Unidos, separar los efectos perjudiciales de factores distintos del aumento de las importaciones de los causados por el aumento de las importaciones y distinguir entre ambos debería estar relacionado con la investigación y, por lo tanto, ser tarea de las "autoridades competentes". Sin embargo, China señala que el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*³⁴⁶⁸ dice que esa tarea corresponde al "Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia". Esto debería ser prueba suficiente de que, en el Acuerdo sobre Salvaguardias, no existe esa división de las obligaciones que sugieren los Estados Unidos y de que la distinción conexas entre un "Miembro" y las "autoridades competentes" no es pertinente.³⁴⁶⁹

7.1499

justifica la medida impuesta. Sin embargo, de hecho, el análisis detallado y las conclusiones fundamentadas de la USITC demuestran que la medida que impusieron realmente los Estados Unidos superaba la medida "necesaria". Así pues, Corea aduce que los Estados Unidos intentan justificar en cambio su medida mediante un razonamiento *ex post facto*, creando un nuevo expediente con un nuevo análisis y nuevas conclusiones, que en realidad está en conflicto con el razonamiento de la USITC sobre el daño grave en muchos aspectos.³⁴⁷¹

formulada con arreglo al párrafo 1 del artículo 3. Las Comunidades Europeas consideran que no es así en el caso de muchas de las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos en el presente asunto, en particular en el caso de las aplicadas a los productos que forman parte del grupo de CPLPAC y a los productos fundidos con estaño.³⁴⁷⁸

7.1501 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes basan sus argumentos casi totalmente en su alegación de que las determinaciones de la existencia de daño grave formuladas por la USITC eran incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y de que este supuesto defecto invalida las medidas de salvaguardia. Las determinaciones que formuló la USITC eran plenamente compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por lo tanto, el principal argumento contra

el Presidente no coincidía con la recomendación de la USITC, el Presidente estaba obligado a cumplir las prescripciones relativas a la "investigación" contenidas en el párrafo 1 del artículo 3, incluido el requisito de proporcionar un informe en el que se enunciaran "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [hubiera] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".³⁴⁸² En particular, el Presidente no intentó demostrar que sus medidas de salvaguardia no eran más restrictivas de lo necesario, según se exige en el párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, no "explic[ó] y justific[ó] claramente el alcance de la aplicación de la medida".³⁴⁸³ Noruega agrega que la inexistencia de un informe que contenga tales constataciones y conclusiones fundamentadas es especialmente sorprendente dado que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales realizó su propia investigación independiente en nombre del Presidente.³⁴⁸⁴

7.1504 Nueva Zelanda³⁴⁸⁵ recuerda que, pese a que la USITC recomendó un arancel del 20 por ciento para CPLPAC, a excepción de los desbastes, el Presidente aplicó un arancel del 30 por ciento a esos productos.³⁴⁸⁶ Estas decisiones opuestas no fueron acompañadas de ningún análisis y no se hizo ningún intento de explicar cómo el arancel del 30 por ciento, aplicado a un grupo de países más limitado de lo que había recomendado la USITC, no era más restrictivo de lo necesario. Además, es evidente que el arancel del 30 por ciento impuesto por el Presidente está directamente en conflicto con las declaraciones expresas hechas en el informe de la USITC acerca de las medidas que tendría que adoptar la rama de producción nacional de los Estados Unidos para efectuar un reajuste ante la competencia de las importaciones. Por ejemplo, en el contexto de su formulación de la recomendación de un arancel del 20 por ciento, la USITC observó que "algunas de las propuestas de las ramas de producción nacionales no preveían claramente la reducción de capacidad y los cierres que, como se ha visto anteriormente son necesarios para la mejora de la rama de producción".³⁴⁸⁷ A juicio de Nueva Zelanda, la USITC quería decir que la protección contra las importaciones por encima del tipo del 20 por ciento que recomendaba tendría efectos desfavorables en las posibilidades de la rama de producción de reducir su capacidad y consolidar su situación, adaptándose así a la competencia de las importaciones. La USITC declaró expresamente que "no estaban de acuerdo con la rama de producción nacional" en que "un arancel *ad valorem* adicional del 35, el 40 o el 50 por

nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, G/SG/N/10/USA/6 - G/SG/N/11/USA/5, párrafo 4 i) (Prueba documental CC-14).

³⁴⁸² Los reclamantes aducen que la fórmula de la legislación estadounidense según la cual es el Presidente y no las autoridades competentes, es decir, la USITC, quien adopta la decisión definitiva en los casos relativos a salvaguardias no libera al Gobierno de los Estados Unidos de la obligación de cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3. Si el Presidente se aparta de las recomendaciones formuladas por la USITC (que deberían estar apoyadas por su informe, incluso si no fue así en el presente asunto), está obligado a explicar su decisión (la conveniencia política -razón aparente de la decisión- no es suficiente).

³⁴⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

³⁴⁸⁴ Véase, la Segunda declaración oral pronunciada por Noruega en nombre de todos los reclamantes, párrafo 26.

³⁴⁸⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafos 4.200-4.204.

³⁴⁸⁶ Proclamación 7529 de 5 de marzo de 2002; para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las

ciento es necesario para alcanzar los resultados deseados o es apropiado por otra razón".³⁴⁸⁸ A la luz de estas declaraciones de la USITC, la decisión del Presidente de aplicar un arancel superior al recomendado requería una explicación y justificación. Nueva Zelanda aduce que, como la medida adoptada por el Presidente se apartaba de la recomendación de la USITC, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 existía la obligación de enunciar las constataciones y las conclusiones acerca de las razones que justificaban esa otra medida adoptada. No obstante, el Presidente no intentó explicar por qué las medidas de salvaguardia que había adoptado no eran más restrictivas de lo necesario de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Por lo tanto, el Presidente no "explic[ó] y 'justific[ó]' claramente el alcance de la aplicación de la medida".³⁴⁸⁹ A juicio de Nueva Zelanda, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos tenían la obligación de asegurarse de que la medida de salvaguardia que habían adoptado quedara limitada al alcance necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El Acuerdo no da por supuesto que las autoridades han elaborado una medida lo más restringida posible. La equidad procesal fundamental reflejada en el párrafo 1 del artículo 5 exige una explicación en la que se expongan las "constataciones y las conclusiones fundamentadas" de las autoridades.³⁴⁹⁰

7.1505

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 642

abarcada por las medidas.³⁴⁹³ Además, en la Proclamación se excluyeron de las medidas 35 páginas de descripciones detalladas de productos y, aunque las determinaciones se basaron en las importaciones procedentes de todas las fuentes, las medidas no se aplicaron en absoluto al Canadá,

medida".³⁴⁹⁹ Como lo que hizo el Presidente en el presente asunto va considerablemente más allá del "punto de referencia" establecido por las determinaciones de la USITC y por sus recomendaciones en cuanto a la medida correctiva, Nueva Zelandia sostiene que hay una infracción *prima facie* de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.³⁵⁰⁰

7.1509 El Japón, Corea, China, Noruega y el Brasil se remiten al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en el que se dijo que "El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una 'justificación' suficiente de la medida y, como explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida."^{3501, 3502} En el presente asunto, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en esos artículos ya que la USITC no justificó sus recomendaciones y el Presidente no facilitó ninguna explicación de las razones por las que se apartó de esas recomendaciones. Esto basta para hacer que las medidas en cuestión sean incompatibles con el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es Brasil y Corea, además, los que alegan que el Grupo Especial tiene que explicar en esta medida y que el Presidente no facilitó una recomendación de la USITC que se aplicara en esta medida y que el Presidente no facilitó una explicación suficiente de las razones por las que se apartó de esas recomendaciones, que finalmente se impusieron? Es la medida correctiva, que finalmente se impusieron?

7.1512 Noruega recuerda también que el 26 de octubre de 2001, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales publicó un aviso al público en el que solicitaba aportaciones en relación con la medida que había de imponerse.³⁵⁰⁹ Concretamente, el Representante pidió que se formularan observaciones sobre: a) la forma que debía adoptar la medida (es decir, arancel, contingente, contingente arancelario, etc.); b) la duración de cualquier medida; y c) cualesquiera otras medidas que facilitarían el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.³⁵¹⁰ Numerosas partes interesadas presentaron observaciones pero el Presidente no hizo público ningún informe. Tampoco explicó cómo el arancel del 30 por ciento -aplicado a un grupo de países distintos- se había adaptado especialmente para atenuar el daño sufrido de resultas de las importaciones procedentes de esos países.³⁵¹¹

7.1513 Según los Estados Unidos, Corea, el Japón y Noruega incurren en error al caracterizar este proceso como una investigación. El USTR se limitó a reconocer que, en caso de que la USITC formulara una determinación positiva, sería necesario que el Ejecutivo de los Estados Unidos decidiera si se aplicaba o no una medida de salvaguardia y el alcance de ésta, y que las personas interesadas desearían presentar a los departamentos del Ejecutivo información relativa a tal decisión. Invitó formalmente a formular observaciones al público en general para proporcionar un marco que permitiera que las personas interesadas facilitaran esa información, tanto por escrito como personalmente.³⁵¹²

7.1514 Los Estados Unidos responden³⁵¹³ que el Acuerdo sobre Salvaguardias les permite claramente, como a cualquier Miembro de la OMC dividir la administración de su legislación sobre salvaguardias entre la USITC y el Presidente. Como lo indica el extracto de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, un Miembro de la OMC tiene la capacidad discrecional de asignar la responsabilidad de formular determinaciones de conformidad con su legislación en materia de salvaguardias a tantos o a tan pocos responsables de la adopción de decisiones como considere conveniente, siempre que el "acto singular", es decir, la determinación de la existencia de daño por las autoridades competentes cumpla las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los Estados Unidos tenían libertad para establecer un procedimiento en el que el Poder Ejecutivo decide la naturaleza y el alcance de la medida de salvaguardia pero no participa en la determinación de la existencia de daño. Además, a juicio de los Estados Unidos, todas las partes coinciden en que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes, en este caso a la USITC, a facilitar determinadas constataciones y explicaciones en relación con la investigación y la determinación de la existencia de daño. No obstante, las partes discrepan en cuanto

³⁵⁰⁹ Comité Técnico de Política Comercial; Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel (Observaciones públicas sobre posibles medidas de conformidad con el artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 respecto de las importaciones de determinados productos de acero), 66 Fed. Reg. 54321 (26 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-59).

³⁵¹⁰ Comité Técnico de Política Comercial; Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act de 1974 With Regard to Imports of Certain Steel, 66 Fed. Reg. 54321, 54323 (26 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-59). 26 de octubre vr3onfpor2i2 (ped. Reg. 54321, 54323 (26 de octubre

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

salvaguardia con arreglo [...] [al] párrafo 1 del artículo 5".³⁵¹⁷ El incumplimiento de las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 establece necesariamente la presunción de que la medida es más restrictiva de lo necesario y, por lo tanto, infringe el párrafo 1 del artículo 5. Sin un "criterio" apropiado, era imposible que la USITC determinara cómo podía adaptarse especialmente cualquier medida al daño causado sólo por las importaciones. En un caso de este tipo, si no hay una explicación convincente de por qué la medida seguía siendo no más restrictiva de lo necesario, debe considerarse que infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.³⁵¹⁸ Además, agregan los reclamantes, el cumplimiento de los requisitos de causalidad o no atribución previstos en el párrafo 2 b) del artículo 4 no demuestra de modo concluyente que la medida correctiva no es excesiva.³⁵¹⁹

7.1517 El Brasil, el Japón y Suiza alegan que una violación del párrafo 2 b) del artículo 4 implica necesariamente la violación del párrafo 1 del artículo 5. Las Comunidades Europeas, Corea, China, Nueva Zelanda y Noruega aducen que en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación resolvió que se establece un principio de prueba de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 tan pronto como se demuestra que ha habido una violación del requisito de no atribución previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4³⁵²⁰, como ha ocurrido en la presente diferencia, en la que se han identificado errores en el análisis del daño grave y de la relación de causalidad. Como indicó el Órgano de Apelación, la carga de refutar ese principio de prueba recae entonces sobre el Miembro que aplica la medida de salvaguardia.³⁵²¹ Más concretamente, corresponde entonces a ese Miembro que aplica la medida de salvaguardia la carga de demostrar que su medida hace frente a una parte del daño sufrido

r frente casaáslacium TD 0.4069 no hay una expl Tw (mectiva e salvaguardia 8 presente Ten el aicaj 0 -iemtexo

indispensable para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 y, en particular, para que se cumpla el requisito de que "la parte del perjuicio grave total atribuida a un Miembro exportador debe ser proporcional al perjuicio causado por las importaciones procedentes de ese Miembro".³⁵²⁵ El Órgano de Apelación puso de relieve que "las medidas de salvaguardia deben aplicarse de forma que hagan frente sólo a las consecuencias de las

párrafo 1 del artículo 5.³⁵³¹ Los Estados Unidos aducen que la no atribución está relacionada con la identificación de la relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional ya que permite distinguir los efectos perjudiciales de las importaciones de los efectos perjudiciales de otros factores. No es una prescripción del párrafo 1 del artículo 5 y, por lo tanto, no es un requisito para decidir cuál es la medida de salvaguardia adecuada que debe aplicarse. Los Estados Unidos sostienen que el análisis del párrafo 1 del artículo 5 realizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Tubos* obliga a llegar a la conclusión de que el párrafo 2 b) del artículo 4 debe proporcionar un "punto de referencia" para asegurarse de que sólo la parte

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 650

Unidos sostienen que han refutado plenamente cualquier alegación de incompatibilidad con el

Ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere que sea necesaria o incluso posible la cuantificación del "daño". Efectivamente, en el marco del GATT de 1947, se reconoció que "era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario" para que una medida de salvaguardia alcanzara los objetivos del artículo XIX.³⁵⁴⁰ A juicio de los Estados Unidos, los artículos 5 y 7, que se refieren al alcance y la duración de una medida de salvaguardia, no exigen que se evalúe el daño grave o el alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia. Tampoco eliminan la imposibilidad de esa evaluación en la práctica.³⁵⁴¹

7.1524 Los Estados Unidos agregan que el texto no apoya la idea de que el "daño", como tal, debe cuantificarse. En el párrafo 1 del artículo 4 se define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". En el párrafo 2 a) de ese artículo se especifica que, al determinar si existe daño, las autoridades competentes deben evaluar "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". Por consiguiente, el propio texto da un tratamiento distinto a ambos conceptos. Los factores examinados por las autoridades competentes se describen como "cuantificable[s]" pero no el propio "daño grave". Esta omisión es significativa porque, cuando los acuerdos abarcados

producto incorpora tecnología que experimenta frecuentes cambios, las reducciones de los gastos de investigación y desarrollo pueden ser una indicación especialmente importante de la existencia de daño. Sin esos gastos, la rama de producción no podrá introducir en su producto los nuevos perfeccionamientos que necesita para seguir compitiendo en el mercado. Cualquier "cuantificación" realizada mediante una fórmula matemática no tendría en cuenta estos juicios informados acerca de la importancia relativa de los factores que habrían de tenerse en cuenta.³⁵⁴⁶

7.1526 Noruega señala³⁵⁴⁷ que, aunque los Estados Unidos intentan aducir que la cuantificación propuesta por los reclamantes es imposible³⁵⁴⁸, ese país proporciona una cierta cuantificación *ex post facto* en los modelos económicos que denomina "modelling worksheet I" (hoja de trabajo I relativa al modelo³⁵⁴⁹) y "remedy worksheet I" (hoja de trabajo I relativa a la medida correctiva³⁵⁵⁰), lo cual demuestra que sí es posible cuantificar, incluso para los Estados Unidos. No obstante, estos modelos no se incluyeron en el informe de la USITC. Por lo tanto, los Estados Unidos no pueden basarse en ellos para justificar las medidas. Además, los Estados Unidos no niegan que la refutación de una presunción *prima facie* de violación del párrafo 1 del artículo 5 debida a un análisis de no atribución deficiente comprendería algún tipo de "cuantificación" del efecto de la medida correctiva en relación con el daño causado por el aumento de las importaciones.³⁵⁵¹

7.1527 Según el Brasil, las autoridades nacionales tienen la obligación de demostrar que están presen

incremento de 3 millones de toneladas de las expediciones de bajo costo de las miniacerasías entre 1998 y 2001³⁵⁵³ tendría asimismo un efecto considerablemente mayor en el estado de la rama de producción nacional que un aumento de las importaciones más pequeño. Por consiguiente, el Brasil aduce que parece que debe demostrarse de algún modo que existe una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones, distinguido y separado de estos otros factores, y el daño grave. Cuando, intuitivamente, los hechos parecen apuntar a una conclusión y las autoridades llegan a una conclusión distinta, debe demostrarse de algún modo que la conclusión a que se llegó era correcta. En el presente asunto, el Brasil opina que parecería que era necesario cuantificar los efectos de las importaciones y de otras causas; de lo contrario, no hay nada que respalde la conclusión de la USITC. En segundo lugar, existen abundantes datos en los que podría basarse una cuantificación de las causas de daño a la rama de producción nacional. En particular, el principal problema, tanto según la rama de producción como según la USITC, eran los niveles de precios bajos en la última parte del período de investigación. Se disponía de amplia información para elaborar modelos de los efectos de diversos factores en los precios. El personal económico de la USITC ya había incluso aceptado y aprobado un modelo de ese tipo en la investigación antidumping sobre los productos de acero laminados en frío. Este modelo podía haber sido elaborado por la USITC. Otra posibilidad eran los modelos proporcionados por diversas partes interesadas, que podían haberse adaptado a las necesidades de la USITC. Ante un resultado contrario a la intuición, la USITC no hizo ningún esfuerzo por demostrar que sus constataciones y conclusiones tenían una base.³⁵⁵⁴

7.1528 El Brasil afirma que el hecho de que no se realizara un análisis adecuado de no atribución, como lo exige el párrafo 2 b) del artículo 4, establece, por sí mismo, una presunción *prima facie*. Además, el Brasil cree que un resultado contrario a la intuición, no acompañado por una demostración concreta de cómo se llegó a ese resultado, también establece una presunción *prima facie*. Por último, en cuanto a si la medida correctiva es mayor de lo necesario para reparar el daño causado por el aumento de las importaciones, la imposición de una medida correctiva superior a lo recomendado (y, es de suponer, a lo que respaldaban las constataciones y conclusiones fundamentadas), sin ninguna explicación de la razón o la necesidad de ese cambio, parecería establecer asimismo una presunción *prima facie*. Que se haya establecido o no una presunción *prima facie* dependerá de los hechos y circunstancias de cada caso.³⁵⁵⁵

7.1529 Análogamente, a juicio del Japón, Corea y Nueva Zelandia, como las autoridades son las que deciden la imposición de medidas de salvaguardia, recae sobre ellas la carga de reunir y evaluar información fáctica suficiente para cumplir todos los requisitos de dicha imposición. En las situaciones en que se dispone de amplios datos, y en pa

ios los clamcuades ssiciidea quexisteníaab funuaades datuase disposición lar

7.1530 Los Estados Unidos señalan que el Japón y el Brasil dan por cierto que sólo existe una manera de "cuantificar" el daño -utilizando modelos económicos.³⁵⁵⁷ En la práctica, desearían sustituir el análisis complejo y matizado que contempla el párrafo 1 del artículo 5 por una prueba rígida basada en fórmulas matemáticas. La elaboración de modelos se utiliza ampliamente en la teoría económica y puede desempeñar una función en la evaluación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, los modelos tienen importantes limitaciones, que impedirían cuantificar por ese medio el "daño" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias o medir con cierta precisión el efecto del aumento de las importaciones o de una medida de salvaguardia en los diversos factores que demuestran la existencia de daño.³⁵⁵⁸

7.1531 Los Estados Unidos sugieren que la diferencia más importante entre el enfoque del Japón y el Brasil y el estadounidense reside en la manera en que se utilizan los modelos. El Japón y el Brasil adujeron ante la USITC y ahora aducen ante el Grupo Especial que determinados modelos permiten calcular los efectos de las importaciones y de otros factores en la rama de producción nacional y que los resultados calculados deberían informar el análisis de la relación de causalidad y la no atribución realizado por las autoridades competentes. Como cuestión general, esta opinión ignora las limitaciones de los modelos informáticos. Un modelo diseñado para estimar los efectos de las ventas de un participante en el mercado en los precios y cantidades de los demás participantes reflejará probablemente los efectos de otros factores con menor exactitud. Aunque teóricamente se podrían diseñar modelos para todas las posibles causas de daño, éstos requerirían distintos supuestos subyacentes y distintos insumos cualitativos y cuantitativos, lo cual haría sumamente sospechosa cualquier comparación de los resultados. En resumen, los mejores modelos informáticos disponibles proporcionan un tipo de "cuantificación" que no permitiría cumplir la obligación prevista en el Acuerdo sobre Salvaguardias de demostrar la existencia de una relación de causalidad o asegurar la no atribución. Concretamente, en el caso de los modelos a que hacen referencia el Japón y el Brasil -que fueron elaborados para el procedimiento sobre el *acero*- el personal de la USITC llegó a la conclusión de que no proporcionaban "pruebas estadísticas de que el efecto de la competencia de las importaciones en los precios nacionales fuera significativamente mayor que el efecto de los demás factores incluidos en su análisis".³⁵⁵⁹ Además, los modelos no evaluaban la magnitud de los efectos de las importaciones frente a los efectos de los demás factores "de manera estadística". Medían el efecto de la competencia nacional como "débil" o "nulo".³⁵⁶⁰ Tampoco pretendían examinar y sopesar todos los factores que es necesario tener en cuenta para evaluar el daño y la relación de causalidad. Por consiguiente, la USITC concedió escasa importancia a los modelos debido a sus "graves limitaciones".^{3561, 3562}

7.1532 Por el contrario, los Estados Unidos aducen que no utilizaron un nuevo modelo informático para comparar los distintos factores como parte del análisis de la relación de causalidad. En cambio, recurrieron a un modelo informático establecido para realizar un análisis discreto acerca de un solo

³⁵⁵⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 324; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 212-214.

³⁵⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1039.

³⁵⁵⁹ Memorando de la USITC EC-Y-042, página 42.

³⁵⁶⁰ Memorando de la USITC EC-Y-042, página 1.

³⁵⁶¹ Informe de la USITC, página 59, nota 260.

³⁵⁶² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

factor -las importaciones- al analizar el alcance admisible de la aplicación de la medida de salvaguardia desde el punto de vista del volumen, los precios y los ingresos correspondientes al producto vendido por la rama de producción nacional. Concretamente, los Estados Unidos utilizaron dos escenarios: 1) estabilidad de las importaciones en 2000 en los niveles anteriores al incremento súbito y 2) aplicación en 2000 de las medidas de salvaguardia establecidas por el Presidente y elaboraron un modelo de la manera en que los precios y los volúmenes de los productos vendidos en los Estados Unidos podrían haber sido distintos. Examinando los efectos de las importaciones en los volúmenes y los precios en ambos escenarios y manteniendo constantes todas las demás causas supuestas de daño, los Estados Unidos alegan que evitaron el riesgo de que el modelo no comparara con exactitud los efectos en los volúmenes y los precios de dos causas de daño distintas. Además, como era "imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado [...] en ese momento"³⁵⁶³, los Estados Unidos aducen que la incertidumbre inherente a los modelos informáticos no es diferente de la que caracteriza cualquier otro análisis disponible. En cambio, cuando se trata de analizar la relación de causalidad, hay una alternativa: el tipo de análisis cualitativo que utilizó la USITC.³⁵⁶⁴

7.1533 Los Estados Unidos declaran que no pueden comprender exactamente lo que los partidarios de la cuantificación habrían querido que la USITC hiciera de manera diferente. Sólo un reducido número de reclamantes han planteado esta cuestión y, hasta la fecha, no han indicado con exactitud cómo debería haber cuantificado el daño la USITC. Según los Estados Unidos, Noruega afirma en repetidas ocasiones que la cuantificación es necesaria, pero no indica cómo puede realizarse. El Brasil critica también el modelo económico utilizado por la USITC en su recomendación de una medida correctiva, pero sugiere que la USITC debía haberse basado realmente en un modelo económico, en particular en un modelo informático presentado en nombre de los productores extranjeros, que la USITC rechazó.³⁵⁶⁵ El Japón critica también a la USITC por no haberse basado en el modelo informático de los productores extranjeros.³⁵⁶⁶ Según los Estados Unidos, los partidarios de la cuantificación no han explicado qué significa para ellos ese término ni cómo podría una autoridad competente cuantificar el daño o los efectos de las importaciones en todos los indicadores de daño que han de tenerse en cuenta según el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, los Estados Unidos alegan que no comprenden en qué difirieron los cálculos numéricos que realizaron de cualquier sugerencia que puedan formular los reclamantes.³⁵⁶⁷

7.1534 Los Estados Unidos señalan que los reclamantes adoptan posiciones distintas sobre la necesidad de la cuantificación. La mayor parte de ellos evitan la cuestión, declarando que las autoridades competentes deben cuantificar el daño "si es necesario" y asumir la carga de hacerlo.³⁵⁶⁸

³⁵⁶³ *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 35.

³⁵⁶⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁶⁵ Primera declaración oral pronunciada por el Brasil, párrafo 35.

³⁵⁶⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 276-281.

³⁵⁶⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁶⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; el Japón, Noruega y el Brasil adoptan una posición similar en sus respuestas escritas a la pregunta 114 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Corea y Nueva

luego, no apoyan la idea de que se exige el tipo de cuantificación que contemplan algunos reclamantes o cálculos numéricos como el (o los) que hicieron los Estados Unidos en la presente diferencia.³⁵⁷⁴

g) Exclusión de productos

7.1537 Las Comunidades Europeas y Noruega aducen que, para determinar si productos investigados pueden ser excluidos de la aplicación de una medida de salvaguardia, el artículo 5 ha de interpretarse a la luz del principio de paralelismo inherente a esa disposición y a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este contexto, la cláusula "medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 significa "medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave causado por las importaciones que han sido la base de las determinaciones sobre el 'aumento de las importaciones' y sobre la existencia de un 'daño grave' y de una relación de causalidad", que deben ser las importaciones objeto de la medida. Si el daño grave y la relación de causalidad se han estimado con referencia a una determinada gama de productos, es esa gama de productos la que se ha identificado como causante del daño grave. El nivel y el tipo de la medida correctiva apropiada para contrarrestar ese daño grave no pueden redistribuirse entre una gama más limitada de productos. De lo contrario, según sugieren estos reclamantes, se atribuirían a ciertas importaciones las consecuencias de un daño que no se ha determinado que causaron. Por otra parte, si todas las importaciones investigadas y de las que se ha constatado que han causado un daño grave quedan cubiertas por la medida, esa medida puede reducirse uniformemente a algo menos de lo necesario, si el país importador lo desea.³⁵⁷⁵

7.1538 A juicio del Brasil, las exclusiones de productos modifican la medida correctiva, haciéndola menos restrictiva. Influyen en el nivel de protección otorgado por la medida correctiva y deben considerarse así.³⁵⁷⁶ El Japón cree que las exclusiones de productos tienen la finalidad concreta de asegurar que las medidas no sean mayores de lo necesario para proporcionar alivio. Si un producto no se fabrica en los Estados Unidos sería excesivo imponer una medida paliativa en relación con ese producto.³⁵⁷⁷ Según Corea, al excluir esos productos de la aplicación de la medida correctiva, los Estados Unidos optan por no imponer el alivio. Este proceder no sólo está permitido sino que se contempla en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.³⁵⁷⁸

7.1539 Según las Comunidades Europeas, la exclusión de un producto (o subproducto) abarcado por una medida de salvaguardia porque la solicite la rama de producción estadounidense o por cualquier otra razón elimina la restricción que se aplicaría a ese subproducto pero no hace nada para que la medida de salvaguardia guarde mayor proporción en el caso del resto de los subproductos. Efectivamente, el hecho de que la propia rama de producción de acero de los Estados Unidos haya

³⁵⁷⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 116 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁷⁵ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y Noruega a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁷⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁷⁷ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁷⁸ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 100 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

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 658

pedido y obtenido exclusiones (por ejemplo, de los desbastes) tendería a indicar que el nivel inicial de las medidas era desproporcionado.³⁵⁷⁹

7.1540 Los Estados Unidos responden que la exclusión de determinados tipos de cada producto de la

apliquen medidas correctivas diferentes a productos incluidos en el mismo grupo de productos de la USITC plantea una cuestión muy distinta. Concretamente, si todos los productos pertenecientes a la categoría del producto similar compiten entre sí ¿por qué es necesario aplicar una medida correctiva diferente a una subcategoría de esos productos? Es de suponer que, si los desbastes compiten directamente con las chapas y los productos planos laminados en caliente, laminados en frío y resistentes a la corrosión, la medida correctiva necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de desbastes no es distinta de la necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de esos productos pertenecientes a fases posteriores del proceso de producción. Si los desbastes son el mismo producto similar sujeto a la misma dinámica competitiva que los demás productos laminados planos de acero al carbono ¿por qué es necesario imponer a los desbastes una medida correctiva diferente? Según el Brasil, la necesidad de una medida correctiva distinta para los desbastes demuestra que los productos pertenecientes al grupo no son similares ni compiten directamente entre sí y no deberían incluirse en el mismo grupo. Si los productos son similares, la dinámica competitiva entre ellos debería ser la misma, por definición. Por consiguiente, no hay ninguna razón para que la medida correctiva no sea también la misma. El hecho de que el Presidente se haya sentido obligado a imponer un contingente arancelario en el caso de los desbastes y un arancel elevado en el de los demás productos del grupo de productos laminados planos demuestra que las dinámicas competitivas que actúan en el caso de los desbastes y de los productos planos acabados son diferentes, lo cual quiere decir que ambos no pueden formar parte del mismo producto similar.³⁵⁹⁵

7.1548 Los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite también que un Miembro reduzca el alcance de la aplicación de una medida a determinados artículos comprendidos en el producto importado. En el caso de una medida de salvaguardia basada en aranceles, tal reducción podría adoptar la forma de un tipo de derecho inferior aplicable a un artículo concreto, o de un tipo nulo aplicable a una cantidad limitada de importaciones de ese artículo. Al igual que ocurre con la exclusión completa, cualquiera de estas medidas atenuaría la aplicación general de la medida. Las exclusiones apoyadas por el Japón, Corea y el Brasil contienen varios ejemplos de exclusiones cuantitativas de artículos concretos.³⁵⁹⁶

7.1549 Los reclamantes entienden erróneamente la base para la aplicación de un contingente arancelario a los desbastes. La USITC constató que los desbastes eran parte del producto similar a ciertos productos laminados planos al carbono y afectaban a la venta de ese producto en los Estados Unidos. Concretamente, la USITC señaló que "los precios de los desbastes son únicamente una función de los precios correspondientes a etapas posteriores del proceso aplicables al acero laminado en caliente y al laminado en frío, lo que sugeriría que existe un fuerte efecto cruzado de precios entre estos tipos de acero".³⁵⁹⁷ El Presidente no revisó ni modificó estas conclusiones ni la constatación general de que las importaciones de desbastes eran perjudiciales. Constató, en cambio, que era apropiado un contingente arancelario para los desbastes sobre la base de diversos factores legales que estaba obligado a tener en cuenta, incluso si la medida correctiva era inferior a la medida máxima permitida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁵⁹⁸

nota 2 (donde se excluyeron, entre otros productos, el hilo para neumáticos de grado 1080 y las varillas para alambre de calidad para talones de neumáticos).

³⁵⁹⁵ Respuestas escritas del Brasil a las preguntas 22 y 103 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁵⁹⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

³⁵⁹⁷ Informe de la USITC, página 43.

³⁵⁹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 213.

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

negativos actuales de las importaciones y resarcirse de los efectos negativos pasados. Como sustituto de la situación de "inexistencia de daño" de la rama de producción, los Estados Unidos utilizan un año anterior al aumento de las importaciones o anterior a la iniciación del empeoramiento de la situación de la rama de producción. Esto representa un enfoque moderado porque la USITC no halló durante el período de investigación ningún momento en el cual no hubiera ningún daño. Efectivamente, en varios casos, la USITC constató concretamente que las importaciones habían tenido efectos negativos durante todo el período. Por consiguiente, cualquier parte del período reflejaría posiblemente un nivel de ingresos o producto de explotación ya reducido por los efectos del aumento de las importaciones.³⁶⁰⁴

7.1555 Los Estados Unidos recuerdan que la selección de un año de comparación, un margen de explotación estimado o un volumen de importaciones estimado no tiene la finalidad de sugerir que las importaciones no tenían efectos negativos en la rama de producción nacional y en sus niveles de ingresos de explotación en esos momentos. Tampoco implica que en ese año había un daño grave o no había un daño grave, ya que la USITC no formuló una determinación a ese respecto. El año de comparación proporciona simplemente un punto de partida para evaluar los efectos negativos que las importaciones que tuvieron lugar en años posteriores pueden haber tenido en los resultados de la rama de producción. A continuación, mediante este análisis numérico, se estima la medida en que tendrían que aumentar los precios de las importaciones no procedentes de países del TLCAN o tendrían que

por los importadores en el mercado estadounidense inferior a X. Sobre la base de estos modelos, los Estados Unidos calcularon una gama de aumentos de los aranceles que produciría la subida de los precios de las importaciones del producto en cuestión tomada como objetivo. Estas estimaciones de la transmisión estaban en armonía con las previstas por los participantes pertenecientes a la rama de producción.³⁶¹²

7.1560 Los Estados Unidos explican que, con arreglo a este enfoque, se utilizó un procedimiento algo diferente para la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave en relación con los tubos

alcance de la aplicación de la medida que repararía sólo ese daño. En resumen, estas estimaciones no representan en absoluto una cuantificación del daño, puesto que excluyen el examen de la mayor parte de los factores que han de tenerse en cuenta para determinar la existencia de daño grave de

modelo: los precios, los volúmenes y los ingresos correspondientes a las ventas de la rama de producción nacional.³⁶¹⁸

- d) Comparación entre las recomendaciones formuladas por la USITC y la justificación aducida por los Estados Unidos en el presente asunto

7.1566 Los Estados Unidos señalan que es importante reconocer las diferencias entre el modelo empleado por la USITC en su examen de la medida correctiva y el modelo presentado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.³⁶¹⁹ Aunque los insumos relativos a los volúmenes, los precios, los ingresos y la elasticidad utilizados para reflejar las condiciones del mercado en 2000 fueron los mismos, la USITC introdujo en el modelo una serie de posibles medidas correctivas distintas de las que posteriormente eligió el Presidente. En cambio, el modelo presentado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos se basa en los efectos estimados en los precios, los volúmenes y los ingresos de las medidas correctivas realmente aplicadas por el Presidente, comparando dichas medidas correctivas con los efectos estimados del aumento de las importaciones en los precios, los volúmenes y los ingresos. La USITC no estudió mediante el modelo los efectos del aumento de las importaciones en los precios, los volúmenes y los ingresos. Es también importante reconocer que la USITC basó su recomendación de medidas correctivas en el examen de varios factores y que los resultados del modelo sólo fueron uno de esos factores. La USITC examinó también información y argumentos presentados por las partes, testimonios obtenidos en sus audiencias sobre las medidas correctivas, datos procedentes del expediente administrativo y análisis económicos no realizados mediante modelos. Sobre la base de esta información, la USITC evaluó la medida correctiva desde el punto de vista de todos los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones: variaciones de la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, los beneficios y las pérdidas y el empleo, así como de los precios, volúmenes e ingresos de cada rama de producción nacional y cualesquiera otros factores pertinentes. El Memorando que acompaña a la Proclamación 7529 especifica que el Presidente determinó que las medidas de salvaguardia aplicadas al acero eran apropiadas "habiendo examinado todos los aspectos pertinentes de la investigación, incluidos los factores a que se hace referencia en el artículo 203(a)(2) de la Ley de Comercio y el Informe Complementario".³⁶²⁰ Entre esos elementos figuraban la recomendación y el informe de la USITC, la medida en que los trabajadores y las empresas de la rama de producción nacional recibían

consiguiente, al realizar el análisis no se reajustó la estimación para reflejar la compensación del dumping y las subvenciones mediante las órdenes de 2000.