

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS248/AB/R
WT/DS249/AB/R
WT/DS251/AB/R
WT/DS252/AB/R
WT/DS253/AB/R
WT/DS254/AB/R
WT/DS258/AB/R
WT/DS259/AB/R
10 de noviembre de 2003
(03-5966)

Original: inglés

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

AB-2003-3

Informe del Órgano de Apelación

Página

I.	Introducción	1
II.	Antecedentes fácticos.....	6
III.	Argumentos de los participantes y los terceros participantes	7
A.	<i>Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos - Apelante</i>	7
1.	La evolución imprevista de las circunstancias, párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	7
2.	Aumento de las importaciones.....	11
3.	Paralelismo.....	14
4.	Relación de causalidad.....	16
b.	<i>Argumentos del Brasil - Apelado</i>	20
1.	Párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y párrafo 7 del artículo 12 del ESD	20
2.	Aumento de las importaciones.....	22
3.	Paralelismo.....	23
4.	Relación de causalidad.....	24
C.	<i>Argumentos de China - Apelado</i>	27
1.	La evolución imprevista de las circunstancias, párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	27
2.	Aumento de las importaciones.....	28
3.	Paralelismo.....	31
4.	Relación de causalidad.....	32
d.	<i>Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado</i>	35
1.	La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	35
2.	Aumento de las importaciones.....	37
3.	Paralelismo.....	40
4.	Relación causal	41
E.	<i>Argumentos del Japón - Apelado</i>	44
1.	Párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y párrafo 7 del artículo 12 del ESD	44
2.	Aumento de las importaciones.....	45
3.	Paralelismo.....	47
4.	Relación causal	48

	<u>Página</u>
F. <i>Argumentos de Corea - Apelado</i>	51
1. Párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y párrafo 7 del artículo 12 del ESD	51
2. Aumento de las importaciones.....	52
3. Paralelismo.....	54
4. Relación causal	55
G. <i>Argumentos de Nueva Zelandia - Apelado</i>	58
1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	58
2. Aumento de las importaciones.....	59
3. Paralelismo.....	60
4. Relación causal	61
H. <i>Argumentos de Noruega - Apelado</i>	65
1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	65
2. Aumento de las importaciones.....	66
3. Paralelismo.....	70
4. Relación causal	71
I. <i>Argumentos de Suiza - Apelado</i>	72
1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i> y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.....	72
2. Aumento de las importaciones.....	74
3. Paralelismo.....	76
4. Relación causal	77
J. <i>Apelaciones condicionales</i>	79
1. Argumentos del Brasil, el Japón y Corea - <i>Apelantes conjuntos</i>	79
2. Argumentos de China - <i>Apelante</i>	81
3. Argumentos de las Comunidades Europeas - <i>Apelante</i>	83
4. Argumentos de Nueva Zelandia - <i>Apelante</i>	85
5. Argumentos de Noruega - <i>Apelante</i>	86
6. Argumentos de Suiza - <i>Apelante</i>	88
7. Argumentos de los Estados Unidos - <i>Apelado</i>	90
K. <i>Argumentos de los terceros</i>	92
1. Canadá	92

	<u>Página</u>
IV. Cuestiones planteadas en esta apelación.....	93
V. La evolución imprevista de las circunstancias y el párrafo 1 del artículo 3 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	97
A. <i>Norma de examen apropiada respecto de las alegaciones que se basan en el párrafo 1 a) del GATT DE 1994</i>	99
B. <i>Párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	103
C. <i>¿Es preciso demostrar, respecto de cada una de las medidas de salvaguardia en litigio, que una evolución imprevista de las circunstancias ha tenido como consecuencia un aumento de las importaciones?</i>	112
D. <i>Presunta omisión del Grupo Especial de "vincular" ciertos datos con la demostración de la USITC del modo en que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones</i>	119
VI. Aumento de las importaciones.....	122
A. <i>CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable</i>	124
1. Norma jurídica que debe aplicarse para determinar si existe un "aumento de las importaciones"	124
2. Constataciones del Grupo Especial respecto de CPLPAC, las barras laminadas en caliente y las varillas de acero inoxidable.....	135
B. Productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable.....	150
1. Productos de acero fundido con estaño.....	150
2. Alambre de acero inoxidable	158
3. La cuestión de si se debe completar el análisis	162
VII. Paralelismo.....	163
A. <i>La necesidad de tener en cuenta los efectos de las importaciones procedentes de fuentes excluidas</i>	170
B. <i>Conclusiones con respecto a las varillas de acero inoxidable</i>	175
VIII. Relación de causalidad.....	185
A. <i>CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable</i>	186
B. <i>Productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable</i>	192
IX. Artículo 11 del ESD.....	193
X. Párrafo 7 del artículo 12 del ESD	195
XI. Apelaciones condicionales.....	197
XII. Constataciones y conclusiones.....	200
ANEXO 1 Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero	

CUADRO DE ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia del asunto
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, DSR 2000.I, 515
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, DSR 2000.II, 575
<i>Australia - Salmón</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón</i> , WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998.VIII, 3327
<i>Canadá - Aeronaves civiles (Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles - Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS70/AB/RW, adoptado el 4 de agosto de 2000, DSR 2000.IX, 4299
<i>Canadá - Publicaciones</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones</i> , WT/DS31/AB/R, adoptado el 30 de julio de 1997, DSR 1997.I, 449
<i>CE - Accesorios de tubería</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil</i> , WT/DS219/AB/R, adoptado el 18 de agosto de 2003
<i>CE - Hormonas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)</i> , WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, DSR 1998.I, 135
<i>CE - Productos avícolas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la importación de determinados productos avícolas</i> , WT/DS69/AB/R, adoptado el 23 de julio de 1998, DSR 1998.V, 2031
<i>Corea - Productos lácteos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, DSR 2000.I, 3

Título abreviado	Título completo y referencia del asunto
<i>Estados Unidos - Camarones</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón</i> , WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998.VII, 2755
<i>Estados Unidos - Acero laminado en caliente</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón</i> , WT/DS184/AB/R, adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia</i> , WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 mayo de 2001
<i>Estados Unidos - EVE</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"</i> , WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, DSR 2000.III, 1619
<i>Estados Unidos - Gasolina</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional</i> , WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, DSR 1996.I, 3
<i>Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias que afectan a determinados productos originarios de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS212/AB/R, adoptado el 8 de enero de 2003
<i>Estados Unidos - Sombreros de fieltro</i>	Informe del Grupo de Trabajo, <i>Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del GATT</i> , adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP/106.
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R, adoptado el 8 de marzo de 2002

Título abreviado	Título completo y referencia del asunto
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/R, adoptado el 8 de marzo de 2002, modificado por el Informe del Órgano de Apelación, WT/DS202/AB/R
<i>Estados Unidos - Gluten de trigo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	<i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, 11 de Julio de 2003
<i>India - Patentes (EE.UU.)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India -Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura</i> , WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, DSR 1998.I, 9
<i>India - Restricciones cuantitativas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales</i> , WT/DS90/AB/R, adoptado el 22 de septiembre de 1999, DSR 1999.IV, 1763
<i>Japón - Productos agrícolas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas</i> , WT/DS76/AB/R, adoptado el 19 de marzo de 1999, DSR 1999.I, 277

**CUADRO DE EXPRESIONES ABREVIADAS UTILIZADAS
EN EL PRESENTE INFORME**

"ABJH"	Accesorios, bridas y juntas de herramientas
" <i>Acuerdo Antidumping</i> "	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
" <i>Acuerdo sobre la OMC</i> "	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
"Barras acabadas en frío"	Barras de acero al carbono y aleado acabadas en frío
"Barras de refuerzo"	Barras de refuerzo de acero al carbono y aleado
"Barras laminadas en caliente"	Barras laminadas en caliente y perfiles ligeros de acero al carbono y aleado
"CPLPAC"	Ciertos productos laminados planos de acero al carbono
"ESD"	<i>Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias</i>
"GATT de 1994"	<i>Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994</i>
"Informe de la USITC, volumen I"	<i>USITC, Certain Steel Products, Inv. No. TA-201-73, USITC Pub. 3479 (Dec. 2001): Volume I - Determinations and Views of the Commissioners). (Exhibit CC-6 submitted by the Complaining Parties to the Panel) (USITC, Certain Steel Products, Inv. N° TA-201-73, publicación de la USITC N° 3479 (diciembre de 2001): volumen I - Determinaciones y opiniones de los miembros de la Comisión (Prueba documental CC-6 presentada por las partes reclamantes al Grupo Especial))</i>
"OMC"	Organización Mundial del Comercio
"OSD"	Órgano de Solución de Diferencias
"Partes reclamantes"	El Brasil, China, las Comunidades Europeas, Corea, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia, y Suiza
" <i>Procedimientos de trabajo</i> "	Procedimientos de trabajo para el examen en apelación
"Proclamación"	<i>Proclamation 7529 of 5 March 2002 - To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Steel Products, United States Federal Register, 7 March 2002 (Volume 67, Number 45). (Exhibit CC-13 submitted by the Complaining Parties to the Panel)</i> (Proclamación N° 7529, de 5 de marzo de 2002 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de ciertos productos de acero, <i>United States Federal Register</i> , 7 de marzo de 2002 (volumen 67, numero 45). (Prueba documental CC-13, presentada por las partes reclamantes al Grupo Especial))

"Productos de acero fundido con estaño"	Productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño
"Segundo Informe Complementario de la USITC"	<i>USITC supplementary information on unforeseen developments and "affirmative" injury determination for imports from all sources other than Canada and/or Mexico on 4 February 2002, (Exhibit CC-11 submitted by the Complaining Parties to the Panel)</i> (información complementaria de la USITC sobre la evolución imprevista de las circunstancias y determinación "positiva" sobre la existencia de daño respecto de las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas del Canada y/o México, de 4 de febrero de 2002 (Prueba documental CC-11, presentada por las partes reclamantes al Grupo Especial))
"SGP"	Sistema Generalizado de Preferencias
"TLCAN"	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
"Tubos soldados"	Tubos soldados de acero al carbono y aleado distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos
"USITC"	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
"USTR"	Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales
Los "informes del Grupo Especial"	Informes del Grupo Especial sobre el asunto <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero

Apelante/Apelado: Estados Unidos
Apelante/Apelado: Brasil
Apelante/Apelado: China
Apelante/Apelado: Comunidades Europeas
Apelante/Apelado: Japón
Apelante/Apelado: Corea
Apelante/Apelado: Nueva Zelandia
Apelante/Apelado: Noruega
Apelante/Apelado: Suiza

Tercero participante: Canadá
Tercero participante: Cuba
Tercero participante: México
Tercero participante: Territorio Aduanero
Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu
Tercero participante: Tailandia
Tercero participante: Turquía
Tercero participante: Venezuela

AB-2003-3

Actuantes:

Bacchus, Presidente de la Sección
Abi-Saab, Miembro
Lockhart, Miembro

I. INTRODUCCIÓN

1. Los Estados Unidos apelan con respecto a determinadas cuestiones de derecho tratadas e interpretaciones jurídicas formuladas en los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* ("informes del Grupo Especial").¹

2. El Grupo Especial fue establecido por el OSD el 3 de junio de 2002, de conformidad con una solicitud de las Comunidades Europeas, para examinar la compatibilidad de 10 medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos el 20 de marzo de 2002 a las importaciones de

¹ WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R y Corr.1, 11 de julio de 2003. China, las Comunidades Europeas, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza, así como el Brasil, Corea y el Japón actuando conjuntamente, presentan apelaciones condicionales con respecto a determinadas cuestiones no tratadas por el Grupo Especial.

determinados productos de acero.² El 14 de junio de 2002, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, el OSD remitió al Grupo Especial las reclamaciones sobre el mismo asunto presentadas por el Japón y Corea. El 24 de junio de 2002, el OSD, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, remitió también a este Grupo Especial único las reclamaciones sobre el mismo asunto presentadas por China, Noruega y Suiza. El 8 de julio de 2002, el OSD, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, remitió también a este Grupo Especial único una reclamación sobre el mismo asunto presentada por Nueva Zelandia. El 29 de julio de 2002, el OSD, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, remitió asimismo a este Grupo Especial único una reclamación sobre el mismo asunto presentada por el Brasil.

3. En sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, las partes reclamantes alegaron que las 10 medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de determinados productos de acero eran incompatibles con las obligaciones que imponían a ese país los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y los artículos I, II, X, XIII y XIX del GATT de 1994, así como el artículo XVI del *Acuerdo sobre la OMC*.³

4. El Grupo Especial emitió ocho informes -en forma de documento único- que se distribuyeron a los Miembros de la OMC el 11 de julio de 2003. En todos ellos, el Grupo Especial concluyó que las 10 medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos eran incompatibles con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el GATT de 1994.

5. En concreto, el Grupo Especial constató:

- a) que la aplicación por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones'"⁴;

² Se aplicaron medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC; productos de acero fundido con estaño; barras laminadas en caliente; barras acabadas en frío; barras de refuerzo; tubos soldados; ABJH; barras de acero inoxidable; varillas de acero inoxidable; y alambre de acero inoxidable.

³ Informes del Grupo Especial, párrafos 3.1-3.8.

⁴ *Ibid.*, párrafo 11.2.

- b) que la aplicación por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave causado a los productores nacionales pertinentes"⁵;
- c) que la aplicación por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia a las importaciones de productos de acero fundido con estaño y al alambre de acero inoxidable era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones'" y la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, "ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia"⁶; y
- d) que la aplicación por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque "los Estados Unidos no cumplieron el requisito de 'paralelismo' entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas".⁷

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

6. Además, el Grupo Especial, en sus informes relativos a las reclamaciones de China, las Comunidades Europeas, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza, concluyó que:

la aplicación por los Estados Unidos de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable era incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una 'evolución imprevista de las circunstancias' dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes".⁸

7. El Grupo Especial concluyó que, en la medida en que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994, según lo descrito, habían anulado o menoscabado las ventajas resultantes para las partes reclamantes del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994.⁹ El Grupo Especial recomendó que el OSD pidiera a los Estados Unidos que pusieran todas las medidas de salvaguardia citadas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994.¹⁰

8. El 11 de agosto de 2003, los Estados Unidos comunicaron al OSD su propósito de apelar con respecto a determinadas cuestiones de derecho tratadas en los informes del Grupo Especial y determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por éste, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del ESD, y presentaron un anuncio de apelación de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo*.¹¹ El 21 de agosto de 2003, los Estados Unidos presentaron su comunicación del apelante.¹² El 26 de agosto de 2003, China, las Comunidades Europeas, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza presentaron sendas comunicaciones en calidad de otros apelantes.¹³ Además,

⁸ *Ibid.*, párrafo 11.2.

⁹ *Ibid.*, párrafo 11.3.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 11.4.

¹¹ WT/DS248/17, WT/DS249/11, WT/DS251/12, WT/DS252/10, WT/DS253/10, WT/DS254/10, WT/DS258/14, WT/DS259/13, 14 de agosto de 2003, que se adjunta como anexo 1 al presente informe.

¹² De conformidad con el párrafo 1) de la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹³ De conformidad con el párrafo 1) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

ese mismo día, el Brasil, Corea y el Japón presentaron una comunicación conjunta en calidad de otros apelantes.¹⁴ El 5 de septiembre de 2003, el Brasil, China, las Comunidades Europeas, Corea, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza presentaron sendas comunicaciones del apelado.¹⁵ Ese mismo día, el Canadá presentó una comunicación de tercero participante.¹⁶ Cuba, México, Tailandia, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, Turquía y Venezuela notificaron al Órgano de Apelación su propósito de comparecer en la audiencia como terceros participantes.¹⁷

9. El 16 de septiembre de 2003, el Órgano de Apelación recibió un escrito *amicus curiae* del *American Institute for International Steel*. Las Comunidades Europeas, en una carta de fecha 23 de septiembre de 2003, solicitaron al Órgano de Apelación que informara a las partes de si tenía intención de aceptar el escrito *amicus curiae* y tenerlo en cuenta. En una carta de fecha 24 de septiembre de 2003, el Brasil solicitó que no se tuviera en cuenta el escrito *amicus curiae*.

10. El Órgano de Apelación respondió a las peticiones de las Comunidades Europeas y el Brasil el 24 de septiembre de 2003, manifestando que se adoptaría una decisión acerca de si el escrito se aceptaba o se tenía en cuenta una vez que la Sección hubiera considerado todas las comunicaciones que habían de presentar los participantes en la presente apelación, incluidas las comunicaciones que habían de presentarse en la audiencia.¹⁸

11. La audiencia se celebró los días 29 y 30 de septiembre de 2003.¹⁹ Los participantes y los terceros participantes expusieron oralmente sus argumentos y respondieron a las preguntas que les formularon los miembros de la Sección del Órgano de Apelación que entendía en la apelación.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ De conformidad con el párrafo 1) de la Regla 22 y el párrafo 3) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁶ De conformidad con el párrafo 1) de la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁷ De conformidad con el párrafo 2) de la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁸ Carta, de fecha 24 de septiembre de 2003, de la Directora de la Secretaría del Órgano de Apelación a los Embajadores de la Misión Permanente del Brasil y de la Delegación Permanente de las Comunidades Europeas.

¹⁹ De conformidad con la Regla 27 de los *Procedimientos de trabajo*.

II. Antecedentes fácticos

12. El 28 de junio de 2001 la USITC inició una investigación en materia de salvaguardias a petición del USTR para determinar si el aumento de las importaciones de determinados productos de acero en los Estados Unidos causaba o amenazaba causar un daño grave a la rama de producción nacional que producía productos similares o directamente competidores.²⁰ A raíz de esta investigación, la USITC formuló determinaciones positivas de la existencia de un daño grave a la rama de producción nacional con respecto a las importaciones de: CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, ABJH, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable, y una determinación de la existencia de amenaza de daño grave con respecto a las importaciones de tubos soldados.²¹ La USITC formuló determinaciones divididas con respecto a los productos de acero fundido con estaño; el alambre de acero inoxidable; los accesorios y bridas de acero inoxidable; y el acero para herramientas.²² La USITC recomendó que se establecieran para los productos respecto de los cuales había formulado determinaciones positivas aranceles y contingentes arancelarios.²³ Posteriormente, a raíz de una petición del USTR, la USITC presentó información complementaria sobre el análisis económico de medidas correctivas alternativas²⁴, sobre la evolución imprevista de las circunstancias y una determinación de daño para las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México.²⁵

13. Sobre la base de la determinación de la USITC, el Presidente de los Estados Unidos impuso medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos de acero en virtud de la Proclamación N° 7529 de 5 de marzo de 2002. La Proclamación impuso aranceles que iban del 30 al 8 por ciento a las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, accesorios, bridas y juntas de herramientas, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable, productos de

²⁰ USITC, Investigation N° TA-201-73, Institution and Scheduling of an Investigation under Section 202 of the Trade Act of 1974, *United States Federal Register*, 3 de julio de 2001 (volumen 66, N° 128), páginas 35267-35268. (Prueba documental CC-2 presentada por las partes reclamantes al Grupo Especial.)

²¹ Informe de la USITC, volumen I, página 1 y nota 1 a la misma.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, páginas 2-3.

²⁴ USITC supplementary information on the economic analysis of remedy options, 9 de enero de 2002. (Prueba documental CC-10, presentada por las partes reclamantes al Grupo Especial.)

²⁵ Segundo Informe Complementario de la USITC.

acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable.²⁶ Los productos objeto de esas medidas de salvaguardia eran productos respecto de los cuales la USITC había formulado determinaciones positivas; en el caso de los productos de acero fundido con estaño y del alambre de acero inoxidable, respecto de los que la USITC había formulado determinaciones divididas, el Presidente decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente por lo que respecta a cada uno de esos productos representaban la determinación de la USITC.²⁷ Las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México fueron excluidas de la aplicación de las medidas.²⁸ Las medidas se impusieron por un período de tres años y un día²⁹ y comenzaron a aplicarse el 20 de marzo de 2002.³⁰

III. Argumentos de los participantes y los terceros participantes

A. Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos - Apelante

1. La evolución imprevista de las circunstancias, párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y párrafo 7 del artículo 12 del ESD

14. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial según las cuales la USITC no presentó una explicación razonada y adecuada que demostrara que la "evolución imprevista de las circunstancias" había dado lugar a un aumento de importaciones que causó daño grave a la rama de producción nacional pertinente.

15. Según los Estados Unidos, al formular la norma de examen aplicable, el Grupo Especial reflejó erróneamente preocupaciones pertinentes al párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* e hizo caso omiso de otras pertinentes al requisito de la evolución imprevista de las

²⁶ Proclamación, párrafos 7-9. Puede verse una lista más detallada de las medidas específicas impuestas en el párrafo 1.34 de los informes del Grupo Especial.

²⁷ *Ibid.*, párrafo 4.

²⁸ *Ibid.*, párrafo 11. Las importaciones procedentes de Miembros en desarrollo de la OMC cuya participación en las importaciones totales se constató que no excedía del 3 por ciento individualmente y del 9 por ciento en su conjunto, quedaron también exentas de la aplicación de las medidas. *Ibid.*, párrafo 12. Además, se autorizó al USTR a excluir productos concretos con arreglo al procedimiento establecido en la Proclamación. *Ibid.*, cláusulas 5)-6). Puede verse más información sobre las exclusiones de productos específicos concedidas hasta el 22 de agosto de 2002 en los párrafos 1.40-1.47 de los informes del Grupo Especial.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 9(b).

³⁰ *Ibid.*, cláusula (8).

circunstancias, previsto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Los Estados Unidos sostienen que la norma de examen adecuada "no deriva del párrafo 2 del artículo 4, sino del párrafo 1 a) del artículo XIX".³¹ Según los Estados Unidos, "el párrafo 2 del artículo 4 indica los factores que las autoridades competentes deben evaluar y esboza el análisis de la relación de causalidad. En cambio, ... el artículo XIX no proporciona una orientación expresa acerca de cuándo, en qué lugar o cómo ha de tener lugar esta demostración [de la evolución imprevista de las circunstancias]".³² En respuesta a preguntas formuladas en la audiencia, los Estados Unidos aclararon que no solicitaban una resolución específica del Órgano de Apelación en el marco del artículo 11 del ESD con respecto a las constataciones del Grupo Especial relativas a la evolución imprevista de las circunstancias.

16. Los Estados Unidos ponen en tela de juicio la afirmación del Grupo Especial de que "la oportunidad de la explicación [relativa a la evolución imprevista de las circunstancias], su alcance y su calidad son todos ellos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y adecuada".³³ Según los Estados Unidos no hay en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* base para constatar que la "oportunidad" y/o "el alcance" son pertinentes a la determinación de si las explicaciones de las autoridades competentes son razonadas y adecuadas.³⁴ En lo que respecta al término "explicación" y al término "adecuada", los Estados Unidos sostienen que, dado que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no requiere expresamente una "explicación" ni emplea el término "adecuada", esos términos sólo pueden entenderse como una expresión abreviada de las obligaciones contenidas en el Acuerdo. Esas obligaciones consisten en que en el informe publicado han de enunciarse las "conclusiones fundamentadas" "sobre todas las cuestiones pertinentes" así como "un análisis detallado del caso objeto de investigación", acompañado de "una demostración de la pertinencia de los factores examinados".³⁵ Los Estados Unidos subrayan que "la cuestión

³¹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 79.

³² *Ibid.*

³³ Los Estados Unidos se remiten en el párrafo 10 de su comunicación del apelante al párrafo 10.115 de los informes del Grupo Especial.

³⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 58.

³⁵ *Ibid.*, párrafo 59 y nota 29 al párrafo 62, en el que se hace referencia a las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 3 y en el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

fundamental [de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3] es si las autoridades han presentado un fundamento lógico de su conclusión".³⁶

17. Los Estados Unidos se refieren a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* por la cual "para cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones".³⁷ Los Estados Unidos subrayan, como lo hicieron con respecto a los términos "explicación" y "adecuada", el término "explícitamente" no aparece en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dado que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "no requiere expresamente que la determinación, las constataciones o las conclusiones de las autoridades competentes sean 'explícitas', ese término sólo puede entenderse como una expresión abreviada de las obligaciones que *se establecen* en el Acuerdo - que en el informe publicado se incluyan 'conclusiones razonadas' sobre 'todas las cuestiones pertinentes' y 'un análisis detallado del caso objeto de investigación' acompañado de 'una demostración de la pertinencia de los factores examinados'".³⁸

18. Los Estados Unidos sostienen que, "dado que el Grupo Especial basó muchas de sus constataciones contrarias a los Estados Unidos en sus conclusiones de que el informe de la USITC no presentaba una explicación razonada y adecuada de determinadas constataciones"³⁹, sólo podría haber una violación del párrafo 1 del artículo 3 y no de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos aducen que el hecho de no explicar una constatación no prueba automáticamente que la USITC no haya realizado el análisis necesario para formularla.⁴⁰

19. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial concluyó que la USITC no distinguió las repercusiones de la supuesta evolución imprevista de las circunstancias en las diferentes categorías de productos objeto de las diversas medidas de salvaguardia. Según los Estados Unidos, esta conclusión del Grupo Especial refleja dos conceptos erróneos. En primer lugar, el artículo XIX del GATT de 1994 no especifica un tipo concreto de análisis para demostrar la existencia de una evolución

³⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 60.

³⁷ *Ibid.*, párrafo 63, en el que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

³⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 64.

³⁹ *Ibid.*, párrafo 73.

⁴⁰ *Ibid.* párrafo 74.

imprevista de las circunstancias, ni obliga a las autoridades competentes a diferenciar sus repercusiones sobre determinadas importaciones. En segundo lugar, el Grupo Especial no ha señalado hechos que indicaran que las conclusiones generales de la USITC, en cuanto a la evolución imprevista de las circunstancias, no fueran en algún sentido representativas de las ramas de producción e importaciones específicas de productos de acero abarcados por las diversas medidas. Además, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al requerir la diferenciación de las repercusiones de la evolución imprevista de las circunstancias con respecto a las diversas ramas de producción, e incluso economías, de otros países.

20. Los Estados Unidos aducen también que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los datos y análisis incluidos en el informe de la USITC, pero que no figuraban en la sección que se ocupaba de la evolución imprevista de las circunstancias, no eran pertinentes a una evaluación de las constataciones de la USITC al respecto. Aunque, según los Estados Unidos, el Grupo Especial afirmó que la USITC no presentó datos que apoyaran una conclusión de que las importaciones aumentaron a raíz de la evolución imprevista de las circunstancias, reconoció, no obstante, que el informe de la USITC citaba cuadros de datos que indicaban las importaciones en los Estados Unidos correspondientes a cada país y respecto de cada producto en todo el período de investigación. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial estaba "obligado"⁴¹ a tener en cuenta esta información. Según los Estados Unidos, en *CE - Accesorios de tubería*, el hecho de que la autoridad investigadora no hubiera mencionado uno de los factores enunciados específicamente en el *Acuerdo Antidumping* no impidió al Órgano de Apelación constatar, después de una lectura atenta del informe de la autoridad investigadora, que ésta había considerado en realidad el factor enunciado.⁴²

21. Los Estados Unidos sostienen además que en algunos casos el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD al no realizar el análisis requerido ni exponer las razones por las que consideraba que la USITC no presentó las conclusiones fundamentadas exigidas.⁴³ Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no citó ninguna prueba que contradijera las conclusiones de la USITC, no encontró otra explicación distinta de la facilitada por

⁴¹ *Ibid.*, párrafo 92.

⁴² *Ibid.*, párrafo 93, en la que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafos 161-163.

⁴³ En respuesta a preguntas formuladas en la audiencia, los Estados Unidos aclararon que habían tratado de lograr una resolución específica sobre el párrafo 7 del artículo 12 del ESD únicamente con respecto a las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".

la USITC, ni presentó explicaciones y razones suficientes para justificar sus constataciones y recomendaciones.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

22. Los Estados Unidos solicitan al Órgano de Apelación que revoque las constataciones del Grupo Especial acerca del aumento de las importaciones con respecto a las categorías de productos siguientes: CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, alambre de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable.

23. Los Estados Unidos sostienen que la constatación del Grupo Especial de que sólo puede formularse una determinación de aumento de las importaciones cuando el aumento ha sido "hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante" no encuentra justificación en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni en el artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁴ Según los Estados Unidos, la expresión "han aumentado en tal cantidad" "se limita a establecer la prescripción de que, en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".⁴⁵ Los Estados Unidos sostienen que el texto del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo admite la interpretación de que un aumento de las importaciones ha de ser "reciente" en el sentido de que es preciso que esas importaciones puedan causar o amenazar con causar un daño grave.

24. En lo que respecta al requisito de que el aumento de las importaciones sea "súbito", los Estados Unidos señalan que el Grupo Especial basó este requisito en la referencia que se hace en el artículo XIX del GATT de 1994 a la "evolución imprevista de las circunstancias". Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial al interpretar el artículo XIX incorpora a ese artículo una prescripción que no contiene, violando de ese modo las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados. Los Estados Unidos añaden que el requisito del carácter "súbito" está en contradicción con la forma en que suele producirse el daño grave. Según los Estados Unidos apoya ese argumento

⁴⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 100, en el que se hace referencia a los informes del Grupo Especial, párrafo 10.167.

⁴⁵ *Ibid.*, párrafo 102.

la observación que hace el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* de que "el daño grave generalmente no se produce de forma repentina".⁴⁶

25. Los Estados Unidos sostienen que la constatación del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* a que se refiere el Grupo Especial avala la idea de que la "condición de reciente, súbito, agudo e importante está indisolublemente unida a la capacidad de las importaciones para causar o amenazar causar un daño grave".⁴⁷ A juicio de los Estados Unidos, dado que el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* comprende todas las facultades investigadoras de la autoridad competente, la cuestión de si el aumento ha sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante debe examinarse cuando las autoridades competentes continúen el curso de su investigación, es decir cuando examinen el daño grave o la amenaza de daño grave.

b) Argumentos específicos con respecto a CPLPAC

26. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada del aumento de las importaciones porque no tuvo en cuenta la disminución de las importaciones entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001. Los Estados Unidos aducen que no hay en los Acuerdos de la OMC ninguna disposición que obligue a la USITC a examinar las importaciones en el período intermedio de 2001 en el marco de su análisis del aumento de las importaciones, o a dar un peso determinante a la variación de los niveles de las importaciones entre períodos intermedios. El Grupo Especial incurrió asimismo en error al constatar que el aumento de las importaciones hasta 1998 no era lo bastante reciente en la fecha de la determinación para apoyar una constatación de aumento de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial no consideró que los efectos del aumento de las importaciones de 1998 seguían concurriendo en el momento en que se formuló la determinación y que en 1999 y 2000 las importaciones seguían situándose a un nivel considerablemente más alto que en 1996.

⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 105, en el que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 168.

⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 24.

- c) Argumentos específicos con respecto a las barras laminadas en caliente

27. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que no se cumplió esta prescripción. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial se centró casi exclusivamente en la disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001, y prescindió de forma improcedente de los aumentos de las importaciones registrados en los cinco años precedentes de la investigación.

- d) Argumentos específicos con respecto a las varillas de acero inoxidable

28. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el requisito del aumento de las importaciones no se cumplió con respecto a las varillas de acero inoxidable. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial atribuyó excesiva importancia a la disminución de los volúmenes de importación en el período intermedio de 2001, y rechazó indebidamente el análisis de esa disminución hecho por la USITC. Los Estados Unidos aducen que la USITC reconoció la disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001, pero explicó que, a pesar de esa disminución, la cuota de mercado de las importaciones siguió manteniéndose sustancialmente estable en el período intermedio de 2001. En consecuencia, los Estados Unidos aducen que la USITC llegó acertadamente a la conclusión de que la disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001 no era lo suficientemente importante para atribuirle mayor peso que a los aumentos de los años anteriores.

- e) Argumentos específicos con respecto a los productos de acero fundido con estaño y al alambre de acero inoxidable⁴⁸

29. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial incurrió en error al afirmar que hay una incompatibilidad en las constataciones relativas al aumento de las importaciones efectuadas por los miembros de la Comisión que definieron el producto similar de modo diferente. Los Estados Unidos aducen que no es necesario conciliar las constataciones respecto del aumento de las importaciones de cada miembro de la Comisión o grupo de miembros de la Comisión. Añaden que no hay "nada intrínsecamente inconciliable" entre las constataciones basadas en diferentes grupos de productos, y

⁴⁸ Los Estados Unidos observan que en su análisis de la relación de causalidad para los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable el Grupo Especial se remitió a sus conclusiones sobre el requisito del aumento de las importaciones con respecto a los productos de acero fundido con estaño. Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 46.

que las constataciones de los tres miembros de la Comisión en el marco de cada determinación no eran "recíprocamente excluyentes".⁴⁹ Los Estados Unidos sostienen que la cuestión de si la USITC cumplió el requisito relativo al aumento de las importaciones debe abordarse examinando separadamente las constataciones de cada uno de los miembros de la Comisión. A juicio de los Estados Unidos, si el Grupo Especial lo hubiera hecho, habría constatado que cada uno de los miembros de la Comisión, considerados separadamente, cumplió las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.

30. En opinión de los Estados Unidos, ni el texto del párrafo 1 del artículo 2 y el texto del párrafo 1 del artículo 3, ni el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias* avalan la interpretación del Grupo Especial de que es necesaria una definición uniforme del producto similar por parte de los miembros de la Comisión que formulan determinaciones positivas. Además, según los Estados Unidos, el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* apoya la práctica de la USITC de sumar los votos no coincidentes de los diversos miembros de la Comisión. Por último, los Estados Unidos aducen que, al interpretar que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere la uniformidad en la definición del producto similar por una autoridad competente integrada por varios miembros, el Grupo Especial interviene de forma innecesaria en la forma en que un Miembro puede estructurar el proceso de adopción de decisiones de la autoridad competente de ese Miembro.

3. Paralelismo

31. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial según las cuales las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los Estados Unidos no establecieron explícitamente respecto de ninguna categoría de productos en litigio que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en las medidas de salvaguardia pertinentes cumplieran, por sí solas, las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.

32. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial basó su análisis por productos específicos en dos conclusiones generales. En primer lugar -aducen los Estados Unidos- el Grupo Especial rechazó 9 de las 10 medidas de salvaguardia sosteniendo que la USITC no había explicado los efectos de las importaciones procedentes de las fuentes excluidas. Los Estados Unidos reconocen que el Órgano de Apelación ha declarado que el paralelismo obliga a las autoridades a centrarse

⁴⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 372-374.

separadamente en las importaciones procedentes de las fuentes que no están excluidas de la medida de salvaguardia. No obstante, los Estados Unidos aducen que el Órgano de Apelación no ha establecido condiciones sobre la *forma* en que una autoridad debe llevar a cabo su análisis del paralelismo. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial requirió un análisis separado de las importaciones procedentes de aquellas fuentes que no estaban sujetas a la medida de salvaguardia, prescripción que carece de base en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

33. En segundo lugar, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial interpretó incorrectamente la prescripción de que las autoridades competentes deben establecer "explícitamente" que las importaciones abarcadas por la medida cumplen las condiciones para la aplicación de la medida. Los Estados Unidos destacan los bajos niveles que a su juicio tenían las importaciones procedentes de Israel y Jordania, así como la constatación de la USITC de que la "exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría la conclusión de la Comisión o de diversos miembros de la Comisión".⁵⁰ Los Estados Unidos consideran que, en el contexto en que aparece, esta declaración significa que las importaciones procedentes de Israel y Jordania no existían o eran tan pequeñas que las conclusiones de la Comisión relativas a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México eran también aplicables a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial exigía que la USITC repitiera sus constataciones sobre importaciones no procedentes de la zona del TLCAN "palabra por palabra en una sección dedicada específicamente a las importaciones no procedentes de esa zona".⁵¹ A juicio de los Estados Unidos, no hay en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ninguna base para exigir a la autoridad que formule constataciones superfluas o innecesarias.

34. Los Estados Unidos añaden que si el Órgano de Apelación revoca las constataciones del Grupo Especial, no podrá completar el análisis, porque no hay base fáctica suficiente para ello en los informes del Grupo Especial. Los Estados Unidos aducen que si, a pesar de ello, el Órgano de Apelación decide completar ese análisis, debe constatar que el análisis del paralelismo realizado por la USITC se ajustó a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 338.

⁵¹ *Ibid.*, párrafo 343.

4. Relación de causalidad

a) Consideraciones generales

35. Los Estados Unidos solicitan al Órgano de Apelación que revoque las constatación del Grupo Especial sobre la relación de causalidad con respecto a CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable. En general, los Estados Unidos subrayan que, como reconoció el Grupo Especial, no hay en el criterio de la "causa sustancial" aplicado por la USITC nada que signifique necesariamente que la obligación establecida en el marco de la OMC de separar y distinguir los efectos que tienen otras causas de daño en la situación de la rama de producción nacional no puedan cumplirse.

36. A continuación, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial llegó indebidamente a la conclusión de que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige que las autoridades competentes realicen una evaluación del conjunto de los efectos de daño de otros factores. Los Estados Unidos aducen que esta interpretación es incompatible con el texto del párrafo 2 b) del artículo 4 y con las constataciones del Órgano de Apelación en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* así como en el asunto *CE - Accesorios de tubería*; además, los Estados Unidos aducen que un análisis del conjunto de los efectos de "otros" factores no es en ningún modo más exacto que un análisis de los efectos de cada uno de ellos. Además, la autoridad competente, a juicio de los Estados Unidos, no está obligada a evaluar si los efectos de todos los "demás" factores son mayores que a los efectos de las importaciones.⁵²

b) Argumentos específicos con respecto a CPLPAC

37. Los Estados Unidos discrepan de la constatación del Grupo Especial de que la USITC no estableció una "coincidencia en las tendencias" entre los aumentos de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción. El Grupo Especial realizó un inadmisibles examen *de novo* al no considerar las conclusiones razonadas de la USITC y "preparar en lugar de ello sus propias series de datos"⁵³ para evaluar si había una coincidencia de tendencias. Además, este análisis del

⁵² *Ibid.*, párrafo 173.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 187.

Grupo Especial no se ocupó de algunos otros factores que, según los Estados Unidos, "evidentemente tenían influencia en la situación del sector de CPLPAC [...]".⁵⁴

38. Los Estados Unidos sostienen además que el Grupo Especial interpretó erróneamente el análisis de las ventas a precios inferiores realizado por la USITC. El hecho de que la USITC no analizara específicamente las comparaciones de precios para los demás artículos que constituyen CPLPAC no significa que la USITC actuara con un criterio "convenientemente selectivo"⁵⁵ y no evaluara los datos correspondientes a esos artículos. El Grupo Especial caracterizó además de forma equivocada el análisis del valor unitario medio efectuado por la USITC.

39. Los Estados Unidos ponen en tela de juicio la constatación del Grupo Especial de que la definición de la USITC de la categoría de productos CPLPAC era tan amplia que impidió a la USITC realizar adecuadamente su análisis de precios. Los Estados Unidos se basan en el informe del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado (CE)* así como en el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, para aducir que, al examinar las constataciones de la autoridad sobre la existencia de una relación de causalidad, los grupos especiales deben partir del supuesto de que las constataciones de las autoridades sobre la definición de "producto similar" y "rama de producción nacional" son adecuadas.

40. Los Estados Unidos sostienen también que la USITC distinguió adecuadamente los efectos de daño de las disminuciones de la demanda de los de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial parece exigir erróneamente un análisis válido de no atribución "respecto de todos y cada uno de los momentos" del período de investigación.⁵⁶ La USITC, según los Estados Unidos, distinguió adecuadamente los efectos de los aumentos de capacidad, así como de la competencia de las miniacerías; la USITC llegó razonablemente a la conclusión de que no había habido ningún cambio en lo que respecta a la ventaja relativa en los costos de las miniacerías que hubiera presionado los precios a la baja y, en consecuencia, desestimó acertadamente a la ventaja en los costos como un factor significativo de la disminución de los precios en el mercado interno. Por último, los Estados Unidos aducen que la USITC evaluó si los costos heredados habían incrementado los costos de la rama de producción y señaló acertadamente que esos costos habían existido antes del período de la

⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 192.

⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 202, en el que se hace referencia al párrafo 10.379 de los informes del Grupo Especial.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 227.

investigación. En consecuencia, la USITC no constató que los costos heredados fueran una fuente de daño durante el período de investigación.

c) Argumentos específicos con respecto a las barras laminadas en caliente

41. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial incurrió en error al rechazar, como no razonada ni adecuada, la constatación de la USITC de que el aumento del costo de los productos vendidos para la rama de producción no había sido una fuente de daño grave a la rama de producción durante el período de investigación. La USITC evaluó todas las pruebas que constaban en el expediente y llegó acertadamente a la conclusión de que esas pruebas ponían de manifiesto que el aumento del costo de los productos vendidos en 2000 no fue una causa de daño a la rama de producción. A juicio de los Estados Unidos, la conclusión del Grupo Especial se basa en el supuesto erróneo de que la USITC no examinó si la disminución de la rentabilidad y de los precios de la rama de producción coincidía con los aumentos de sus costos.

d) Argumentos específicos con respecto a las barras acabadas en frío

42. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al rechazar la constatación de la USITC de que a causa de las ventas intensivas de productos importados a precios inferiores la rama de producción perdió en 2000 y 2001 cuota de mercado y experimentó las consiguientes disminuciones en sus niveles de producción, envíos e ingresos por ventas. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial no reconoció que las disminuciones de los años 2000 y 2001 estuvieron causadas por distintos factores, a saber, las disminuciones de la demanda en 1999 y el incremento súbito del volumen de las importaciones en 2000.

43. Además, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial rechazó erróneamente la constatación de la USITC relativa a las ventas intensivas de productos importados a precios inferiores en 1999 y 2000 debido a que la USITC se había basado en comparaciones trimestrales de los datos relativos a los precios y no en datos anuales relativos al valor unitario medio. Las constataciones del Grupo Especial constituyen un intento improcedente de poner en tela de juicio la metodología elegida por la USITC. Además, la USITC, a diferencia de lo que ocurre con la constatación del Grupo Especial, separó y distinguió los efectos de las disminuciones de la demanda de los efectos de las importaciones al examinar si las disminuciones de la rentabilidad y los ingresos de la rama de producción estaban relacionados con las disminuciones de la demanda en 1999 y 2000.

e) Argumentos específicos con respecto a las barras de refuerzo

44. Los Estados Unidos aducen que la USITC distinguió adecuadamente los efectos de daño de las variaciones del costo de los productos vendidos para la rama de producción. A diferencia de lo que hace el Grupo Especial en sus constataciones, la USITC proporcionó una evaluación detallada y razonada de la forma en la que las variaciones de los costos de la rama de producción habían tenido repercusiones en los niveles de precios y de rentabilidad en 1999 y 2000. Además, los Estados Unidos sostienen que el análisis de la USITC ponía claramente de manifiesto que el aumento de los costos de los insumos no era una causa de daño a la rama de producción.

f) Argumentos específicos con respecto a los tubos soldados

45. A juicio de los Estados Unidos, la USITC no estaba obligada a distinguir y separar los efectos de los aumentos de la capacidad de la rama de producción, porque había constatado que los efectos de estos aumentos eran mínimos. Según los Estados Unidos las constataciones del Órgano de Apelación en *CE - Accesorios de tubería* apoyan la idea de que una autoridad competente no está obligada a distinguir los efectos de "otro" factor si se constata que ese factor ha contribuido en forma mínima, secundaria o no importante al daño. Además, la USITC explicó adecuadamente las razones por las que constató que los resultados supuestamente "aberrantes" obtenidos por una empresa de la rama de producción de tubos soldados no había sido una causa de daño a la rama de producción durante el período. Según los Estados Unidos, el párrafo 2 b) del artículo 4 no impide a la autoridad competente hacer apreciaciones "subjetivas" acerca del sentido de esas pruebas o describir de forma "subjetiva" su evaluación de las mismas.

g) Argumentos específicos con respecto a los ABJH

46. Los Estados Unidos sostienen que la USITC no tenía obligación de evaluar la naturaleza y el alcance de los aumentos de capacidad de la rama de producción, porque había constatado que los aumentos de la capacidad de la rama de producción de ABJH no ejercería una presión significativa sobre los precios en el mercado nacional. Los Estados Unidos se basan en el informe del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Accesorios de tubería* y alegan que la autoridad no necesita "separar y distinguir" los efectos de "otro" de los factores conocidos, si el factor en cuestión sólo contribuye "en grado mínimo" al daño experimentado por una rama de producción.⁵⁷ Con respecto al factor de la "consolidación de los compradores", los Estados Unidos sostienen que la USITC evaluó

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 297.

adecuadamente la naturaleza y el alcance de cualquier supuesto daño provocado por este factor al señalar acertadamente que el daño grave estaba asociado a factores no afectados directamente por las disminuciones del precio.

h) Argumentos específicos con respecto a las barras de acero inoxidable

47. Los Estados Unidos aducen que la USITC distinguió adecuadamente los efectos de daño de las disminuciones de la demanda en la última etapa del período al evaluar si el deterioro de la situación de la rama de producción se relacionaba más estrechamente con las importaciones que con las disminuciones de la demanda durante el período. La USITC de esa forma realizó precisamente el análisis con el que, según el propio Grupo Especial, la USITC podría haber cumplido la prescripción de no atribución. Los Estados Unidos aducen asimismo que la USITC separó y distinguió también, de forma razonada y adecuada, los efectos del aumento de los costos de la energía de los del aumento de las importaciones al evaluar si el deterioro de la situación de la rama de producción se relacionaba más estrechamente con las importaciones que con los aumentos del costo de la energía.

B. *Argumentos del Brasil - Apelado*

1. Párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y párrafo 7 del artículo 12 del ESD

48. El Brasil sostiene que la articulación por el Grupo Especial de la norma de examen aplicable es compatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con anteriores constataciones del Órgano de Apelación.

49. Con respecto a la expresión "explicación razonada y adecuada", el Brasil señala que, a pesar de que, como han señalado los Estados Unidos, en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se emplean expresamente los términos "adecuada" y "explicación", ambos términos "se disciernen fácilmente"⁵⁸ del texto del Acuerdo, y especialmente de los términos utilizados en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* ("conclusiones fundamentadas" y "análisis detallado" y "demostración de la pertinencia de los factores").

50. Con respecto al argumento de los Estados Unidos de que no es necesario que las explicaciones sean "explícitas", el Brasil subraya que la necesidad de una determinación explícita "está claramente recogida en la prescripción del párrafo 1 del artículo 3, que obliga a la autoridad a

⁵⁸ Comunicación del apelado presentada por el Brasil, párrafo 11.

'enunciar' las constataciones y conclusiones fundamentadas a que haya llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".⁵⁹

51. El Brasil tampoco coincide con los Estados Unidos en que el Grupo Especial haya "refundido inadecuadamente" los requisitos sustantivos para establecer el derecho a adoptar una medida de salvaguardia con los requisitos de procedimiento establecidos en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al presumir que la falta de explicación de una constatación probaba automáticamente que los miembros de la USITC no habían realizado el análisis necesario para formularla.⁶⁰ El Brasil aduce que la posición de los Estados Unidos de que las obligaciones sustantivas del párrafo 1 del artículo 2 y los párrafos 1 y 2 del artículo 4 "no exigen que el razonamiento en el que se basan [las determinaciones de las autoridades competentes] figure expresamente en [su] informe escrito"⁶¹, "equivale a liberar a las autoridades de sus obligaciones sustantivas".⁶² Según el Brasil, los Estados Unidos están "esencialmente aduciendo que hemos de confiar en que la USITC realizó los análisis apropiados aunque no haya ninguna base clara para discernir qué hizo".⁶³ El Brasil afirma, con arreglo a este razonamiento, que "nunca podríamos ir más allá de los argumentos centrados en la omisión de una explicación razonada y adecuada, ya que los argumentos que impugnan el análisis subyacente se apoyan casi siempre en alguna explicación que la autoridad facilitó efectivamente".⁶⁴

52. Por último, según el Brasil, el Grupo Especial cumplió lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, por cuanto realizó los análisis fácticos y jurídicos requeridos de las alegaciones contrapuestas de las partes, expuso numerosas constataciones fácticas y facilitó una extensa explicación de la forma en que había llegado a sus conclusiones fácticas y jurídicas y de las razones por las que había llegado a ellas. El Brasil aduce que el hecho de que los Estados Unidos tal vez no

⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 17.

⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 22, en el que se hace referencia a los párrafos 73-76 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

⁶¹ *Ibid.*, párrafo 22, en el que se hace referencia al párrafo 76 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

⁶² *Ibid.*, párrafo 22.

⁶³ *Ibid.*, párrafo 23.

⁶⁴ *Ibid.*

estén de acuerdo con el razonamiento del Grupo Especial no significa que éste no cumpliera lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 12.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

53. El Brasil solicita que el Órgano de Apelación desestime la apelación de los Estados Unidos con respecto a las conclusiones del Grupo Especial relativas al aumento de las importaciones. Sostiene que el Grupo Especial interpretó y aplicó correctamente el requisito relativo al aumento de las importaciones y señala que el Grupo Especial constató acertadamente que ese requisito representa un criterio cuantitativo y cualitativo, independiente del análisis de la relación de causalidad. Según el Brasil, la prescripción requiere que, sobre la base de un examen de las tendencias en todo el período de investigación, atendiendo especialmente al período más reciente, el aumento de las importaciones sea lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para causar daño.

54. El Brasil coincide con la conclusión del Grupo Especial de que puede formularse una constatación de que las importaciones han aumentado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 cuando se ponga de manifiesto que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante, y considera que la jurisprudencia del Órgano de Apelación apoya plenamente esa conclusión. En concreto, el Brasil alega que el Órgano de Apelación ha interpretado el requisito relativo al carácter "reciente" basándose en una interpretación acertada de la relación entre el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de un lado, y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, de otro, y que el Grupo Especial actuó correctamente al adoptar esa interpretación. Además, el Brasil sostiene que el Grupo Especial y, anteriormente el Órgano de Apelación, reconocieron que el carácter súbito era un elemento inherente al artículo XIX del GATT de 1994. Además, el Brasil aduce que el aumento de las importaciones no puede ser confirmado por un análisis de punta a punta ya que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación descartó expresamente ese enfoque.

b) Argumentos específicos con respecto a CPLPAC

55. El Brasil sostiene además que el Grupo Especial constató acertadamente que la USITC no cumplió el requisito relativo al aumento de las importaciones con respecto a CPLPAC. A juicio del Brasil, la USITC realizó el mismo tipo de análisis que el Órgano de Apelación rechazó en

Argentina - Calzado (CE) -un análisis de punta a punta- sin tener en cuenta las tendencias, y sólo mencionó "de pasada" la disminución en el momento final del período de investigación, adoptando un enfoque de "cualquier aumento es suficiente".⁶⁵

3. Paralelismo

56. El Brasil sostiene que las constataciones del Grupo Especial sobre el paralelismo son plenamente compatibles con la jurisprudencia del Órgano de Apelación, tal como se expuso en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, y solicita que el Órgano de Apelación desestime la apelación de los Estados Unidos a ese respecto.

57. El Brasil está de acuerdo con la conclusión del Grupo Especial de que la USITC no tuvo en cuenta los diferentes efectos de las importaciones de CPLPAC no procedentes de la zona de libre comercio en comparación con los efectos de todas las importaciones de esos productos. A juicio del Brasil, el análisis del paralelismo realizado por la USITC en su Segundo Informe Complementario se basó en su constatación de que las declaraciones formuladas sobre todas las importaciones en lo que respecta a los valores unitarios medios podían formularse también con respecto a las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN. El Grupo Especial no interpretó el *Acuerdo sobre Salvaguardias* introduciendo en él un nuevo requisito con arreglo al cual los efectos de las importaciones procedentes de la zona del TLCAN hubieran de ser tomados en consideración en sí mismos o como causa alternativa, o la autoridad hubiera de analizar específicamente los efectos de los productos excluidos, sino que, en opinión del Brasil, indicó lo que era necesario para garantizar una evaluación adecuada de los efectos de los productos incluidos.

58. En lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, el Brasil opina que los Estados Unidos aducen sustancialmente que dado que las importaciones procedentes de esos países eran tan reducidas, no era necesario que fueran parte de un análisis de paralelismo. No obstante, a juicio del Brasil, para establecer que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas por la medida cumplían todas las condiciones para imponer una medida de salvaguardia, un Miembro ha de determinar si sus conclusiones sobre la relación de causalidad serían distintas en caso de que se excluyeran de la ecuación las importaciones procedentes de las fuentes excluidas, consideradas en su conjunto. En opinión del Brasil, no hay una segunda norma aplicable a las fuentes excluidas de los que proceden pequeños volúmenes de importaciones.

⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 49.

4. Relación de causalidad

59. El Brasil solicita al Órgano de Apelación que confirme la constatación del Grupo Especial sobre la relación de causalidad. Alega que no había coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. El Grupo Especial no hizo caso omiso el informe de la USITC ni emprendió un examen *de novo*, sino que "se limitó casi exclusivamente a recopilar y volver a publicar la información de que dispuso la USITC".⁶⁶ El Brasil discrepa también de la afirmación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial no analizó factores pertinentes ni incluyó en su análisis de coincidencia un análisis de los precios de las importaciones.

60. El Brasil sostiene a continuación que el trato dado por la USITC a las ventas de importaciones a precios inferiores no cumplió el requisito de proporcionar un "análisis concluyente". El Brasil coincide con el Grupo Especial en que la existencia de ventas a precios inferiores no demuestra, por sí misma, que las importaciones estuvieran presionando los precios a la baja, y ni siquiera puede demostrar la existencia de una competencia entre las importaciones y los productos nacionales. A juicio del Brasil las ventas de importaciones a precios inferiores, unidas a una disminución de la cuota de mercado de las importaciones y a la falta de coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción, no proporcionan una explicación concluyente de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

61. Además, según el Brasil, el Grupo Especial no interpretó mal el análisis de la USITC, sino que identificó un "grave problema" que solía ser inherente a la utilización de valores unitarios medios. El Brasil sostiene que, en contra de lo que afirman los Estados Unidos, la USITC no examinó exhaustivamente la fiabilidad de los valores unitarios medios agregados con respecto a CPLPAC. Señala además que los tribunales de los Estados Unidos han revocado a veces las constataciones de la USITC por haberse "basado excesivamente" en los valores unitarios medios.⁶⁷ La USITC, a juicio del Brasil, no estableció las razones por las que consideraba fiables los datos agregados de los valores unitarios medios.

62. Según el Brasil, el Grupo Especial actuó también adecuadamente al abordar la definición de producto similar respecto de CPLPAC en el contexto de su análisis de la relación de causalidad. El Brasil sostiene que los productos similares deben definirse de tal forma que permitan el análisis

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 62.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 72.

exigido por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Un producto similar cuya definición sea excesivamente amplia proporcionará datos cuyo nivel de agregación será excesivo para ofrecer un panorama exacto del mercado. A este respecto la utilización por los Estados Unidos del informe del Grupo Especial *Argentina - Calzado (CE)* es, a juicio del Brasil, incorrecta. El Grupo Especial que examinó esa diferencia manifestó que "las estadísticas para la industria y las importaciones en conjunto solamente indicarán promedios y, en consecuencia, no [...] [proporcionarán] información lo suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado".⁶⁸ Ese Grupo Especial no examinó después la cuestión más detenidamente porque ninguna parte había impugnado la definición de producto similar.

63. El Brasil sostiene que en el presente caso el Grupo Especial no estaba obligado a formular constataciones específicas sobre la definición del producto similar respecto de CPLPAC antes de examinar los "problemas analíticos" con respecto a la relación de causalidad inherentes a la definición de CPLPAC de la USITC.⁶⁹ No obstante, en caso de que el Órgano de Apelación constatará una deficiencia en este aspecto del análisis de la relación de causalidad realizado por el Grupo Especial, el Brasil se remite a su apelación condicional, que se recoge en su comunicación en calidad de otro apelante.

64. Además, el Brasil sostiene que el Grupo Especial concluyó acertadamente que los Estados Unidos no se aseguraron de que no atribúan a las importaciones de CPLPAC los efectos de daño de otros factores. El Brasil subraya que los grupos especiales no están obligados a aceptar las conclusiones de las autoridades si esas conclusiones son manifiestamente erróneas o insuficientes a la luz de los hechos. Con respecto a los aumentos de capacidad, el Brasil sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que la USITC no realizó un análisis adecuado de no atribución. El Brasil mantiene que la propia USITC constató que los aumentos de capacidad tenían un efecto en los precios, pero no distinguió posteriormente el efecto de los aumentos de capacidad del efecto de las importaciones.

65. El Brasil añade que la USITC reconoció que la disminución de la demanda influía en el daño experimentado por la rama de producción, pero descartó a continuación el papel de la disminución de la demanda, basándose en que esa disminución se manifestó en la última etapa del período de

⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 80, en que se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261 y nota 557 a dicho párrafo.

⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 81.

investigación. El Brasil sostiene que ese análisis no separa y distingue realmente los efectos de la disminución de la demanda durante el período en el cual la USITC "constató que la situación de la rama de producción nacional [era] peor".⁷⁰ Sostiene además que los resultados de explotación del sector de CPLPAC experimentaron el deterioro más agudo en 2000 y 2001, lo que pone de manifiesto que sólo existía una correlación con la disminución de la demanda, y no con el aumento de las importaciones.

66. El Brasil sostiene que el Grupo Especial constató también acertadamente que la USITC no distinguió los efectos de la competencia intrasectorial de los efectos de las importaciones. La USITC, según el Brasil, reconoció que el aumento del volumen de la capacidad y de la producción a menor costo de las miniaceras tenía un efecto sobre los precios, pero prescindió posteriormente de ese factor "sin realizar ningún análisis serio".⁷¹ Con respecto al análisis de los precios de la USITC, el Brasil sostiene que la cuestión pertinente no es la existencia o el alcance de las ventas a precios inferiores, sino si existe una correlación entre esas ventas y el daño a la rama de producción nacional; la USITC nunca examinó esta cuestión. Además, el Brasil señala que, incluso cuando los precios de los productos de las miniaceras bajaron, esas miniaceras obtuvieron resultados financieros más sólidos que los productores integrados. A la luz de este hecho, según el Brasil, la USITC no podía satisfacer la prescripción de no atribución con "algunos comentarios precipitados sobre los costos relativos de producción y los precios de importación".⁷²

67. En lo que respecta a los costos heredados, el Brasil aduce que la USITC reconoció que este factor era una fuente de daño, pero posteriormente prescindió de los costos heredados sosteniendo que eran anteriores al daño y no habían aumentado durante el período de investigación; el Brasil considera que esta explicación es insuficiente y sostiene que en los supuestos en los que una parte creciente de la producción es producida por empresas sin costos heredados, las empresas con costos heredados se encontrarán en una situación de desventaja competitiva, lo que en último término afectará a sus resultados.

68. Por último, el Brasil coincide con el Grupo Especial en que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige una evaluación global de "otros factores". El Brasil sostiene que, por ejemplo, no es posible evaluar la disminución de la demanda sin tener en cuenta el hecho de que al mismo tiempo la capacidad

⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 93.

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 96.

⁷² *Ibid.*, párrafo 102.

estaba aumentando. La USITC nunca analizó la relación de los diversos factores distintos de las importaciones ni investigó cómo uno de esos factores podía "agravar el efecto de los demás".⁷³ A juicio del Brasil, el Órgano de Apelación "reconoció en *Estados Unidos - Tubos* que un análisis adecuado de no atribución debía incluir una evaluación global, y en *CE - Accesorios de tubería* "reconoció que las circunstancias podrían exigir una evaluación de la interacción de los factores".⁷⁴ En opinión del Brasil, los hechos que concurren en el presente caso requieren una evaluación de esa naturaleza. En todo caso, a juicio del Brasil, dado que la USITC no separó ni distinguió otros hechos ni siquiera considerados individualmente, el informe de la USITC no cumple los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

C. *Argumentos de China - Apelado*

1. La evolución imprevista de las circunstancias, párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y párrafo 7 del artículo 12 del ESD

69. China solicita que el Órgano de Apelación rechace la apelación de los Estados Unidos con respecto a las conclusiones del Grupo Especial relativas a la evolución imprevista de las circunstancias. Aduce que el Grupo Especial aplicó la norma adecuada al exigir que un informe contenga una explicación coherente y lógica con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. El Grupo Especial no aplicó la norma establecida en relación con el párrafo 2 del artículo 4 sino que, según aduce China, se remitió a la norma deducida por el Órgano de Apelación de una interpretación del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el contexto de alegaciones planteadas en el marco de los artículos 2 y 4 de dicho Acuerdo. A juicio de China, esa norma utiliza una "fórmula general" que "se deriva" del párrafo 1 del artículo 3⁷⁵ y que puede aplicarse a todas las condiciones pertinentes a la aplicación de medidas de salvaguardia.

70. China aduce que, de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y la decisión del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Cordero*, las medidas de salvaguardia se imponen a importaciones de productos "determinados". En contra de lo que argumentan los Estados Unidos, el Grupo Especial no dio a entender que la USITC estuviera obligada a determinar en qué medida cada evaluación imprevista de las circunstancias afectaba a cada producto y a cada país, sino que aplicó

⁷³ *Ibid.*, párrafo 111.

⁷⁴ *Ibid.*, párrafo 113.

⁷⁵ Comunicación del apelado presentada por China, párrafo 37.

correctamente el requisito de que la USITC demostrara una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones con respecto a cada medida de salvaguardia. A juicio de China, este requisito garantiza que las medidas de salvaguardia no se apliquen a productos que no tienen ninguna conexión con la evolución imprevista de las circunstancias.

71. China sostiene que el Grupo Especial no actuó de forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD. Esa disposición exige que el Grupo Especial exponga las razones en que se basan sus conclusiones; China señala a este respecto que el Grupo Especial identificó la norma legal, especificó cuál era su enfoque de la aplicación de esa norma, examinó todos los hechos pertinentes y los evaluó a la luz de la norma y de las disposiciones aplicables y, por último, expuso las razones de sus conclusiones. A juicio de China, esto es suficiente, a la luz de la norma establecida por el Órgano de Apelación, para cumplir los requisitos del párrafo 7 del artículo 12 del ESD.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

72. China aduce que el Grupo Especial constató adecuadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no presentar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al "aumento de las importaciones". China considera que, para cumplir el requisito relativo al "aumento de las importaciones", es preciso que se evalúen el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones; no basta una comparación entre el momento inicial y el momento final del período de investigación. Las autoridades competentes deben además examinar las importaciones recientes, y los datos recientes no deben considerarse separadamente de los datos correspondientes a todo el período de investigación. China añade que además, el aumento de las importaciones debe ser súbito y reciente. El aumento de las importaciones debe haber sido también lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar causar un "daño grave". Además, dado que las medidas de salvaguardia son medidas extraordinarias, no debe tratarse de un aumento continuo y gradual. China añade que, si hay una disminución de las importaciones durante el período de investigación, la autoridad competente debe explicar de forma razonada y adecuada los motivos por los que esa disminución invalida -o no- una constatación relativa al aumento de las importaciones.

73. Por último, China discrepa de la alegación que a su juicio formulan los Estados Unidos de que el análisis del aumento de las importaciones no es distinto del análisis del daño grave y de la relación de causalidad. En opinión de China, los argumentos de los Estados Unidos a este respecto contradicen constataciones anteriores del Órgano de Apelación.

b) Argumentos específicos con respecto a CPLPAC

74. China considera que la USITC "no facilitó ninguna explicación de las razones por las que la disminución de las importaciones que se produjo desde 1998 no podía contrarrestar el aumento que se había producido hacía tres años".⁷⁶ A juicio de China, los Estados Unidos no pueden "subsana" esa "deficiencia" reexplicando los hechos ante el Órgano de Apelación.⁷⁷ China considera que si se aceptaran los argumentos de los Estados Unidos con respecto a CPLPAC sería suficiente una simple comparación de punta a punta para cumplir el requisito relativo al "aumento de las importaciones" del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretación ésta que ha sido claramente rechazada por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*. China sostiene que el Grupo Especial no atribuyó un peso indebido a las importaciones del período intermedio de 2001, sino que aplicó las constataciones del Órgano de Apelación que exigen que la autoridad competente se centre específicamente en las importaciones más recientes. Por último, China aduce que la constatación de que el incremento súbito de las importaciones de 1998 "ya no era lo bastante reciente en el momento de formularse la determinación" es "plenamente conforme" con las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la interpretación de esas prescripciones por el Órgano de Apelación.⁷⁸

c) Argumentos específicos con respecto a las barras laminadas en caliente

75. China coincide con el Grupo Especial en que la USITC no presentó una explicación razonada y adecuada de las razones por las que la disminución más reciente de las importaciones en el período intermedio de 2001 no tenía ninguna incidencia en la conclusión de la USITC de que las importaciones de barras laminadas en caliente habían "aumentado en [...] cantidad". China afirma que correspondía a la USITC explicar las razones por las que la disminución no tenía ninguna influencia en su conclusión final. Además, China no está de acuerdo con los Estados Unidos en que

⁷⁶ *Ibid.*, párrafo 117.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 125.

el Grupo Especial no situó los datos correspondientes al final del período de investigación en el contexto de los datos de la primera parte de ese período.

d) Argumentos específicos con respecto a las varillas de acero inoxidable

76. China coincide con las constataciones del Grupo Especial en relación con las varillas de acero inoxidable. La USITC, a juicio de China, no presentó una explicación razonada y adecuada de las razones por las que la disminución más reciente de las importaciones en el período intermedio de 2001 no tenía ninguna influencia en la conclusión de la USITC de que las importaciones de varillas de acero inoxidable habían "aumentado en [...] cantidad". China considera que, en contra de lo que argumentan los Estados Unidos, el Grupo Especial situó adecuadamente los datos correspondientes al final del período de investigación en el contexto de los datos de la primera parte de ese período. En todo caso, la USITC no explicó las razones por las que constató un aumento absoluto de las importaciones, mientras que la disminución entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001 fue del 31,3 por ciento.

e) Argumentos específicos con respecto a los productos de acero fundido con estaño y al alambre de acero inoxidable

77. China aduce que las decisiones del Órgano de Apelación demuestran que la USITC podía basarse en las constataciones formuladas por tres miembros de la Comisión y que las constataciones de esos miembros podrían constituir la determinación exigida por el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. No obstante, para que esas constataciones presenten una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboran la determinación relativa al aumento de las importaciones, es preciso que dichas constataciones sean conciliables. En el presente caso no hay una explicación adecuada y razonada, porque las constataciones de los miembros de la Comisión diferían entre sí y se basaban en distintos grupos de productos. Aunque las constataciones basadas en esos distintos grupos podrían ser a veces conciliables, esto es simplemente una coincidencia, y desde luego, no ocurre siempre, China considera además que la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* abordaba la interpretación correcta del párrafo 1 del artículo 2; en cambio, el presente caso concierne al número de miembros de la Comisión que formulan determinaciones o a las diferencias entre esas determinaciones. Además, China aduce que en *Estados Unidos - Tubos*, a diferencia de lo que ocurre en el presente caso, los miembros de la Comisión de que se trataba habían formulado determinaciones positivas de daño. China sostiene que los Estados Unidos pueden decidir que un acto único se derive de las decisiones de seis miembros de la Comisión; pero, según China, no

pueden basarse en esas decisiones cuando las decisiones de esos miembros de la Comisión resultan inconciliables entre sí por razones de fondo.⁷⁹

3. Paralelismo

78. China aduce que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no establecer que las importaciones procedentes de las fuentes no excluidas del ámbito de las medidas cumplieran por sí solas las condiciones exigidas para la aplicación de las medidas.

79. China sostiene que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, conforme a la interpretación que han dado a estos preceptos los grupos especiales y el Órgano de Apelación, obliga a las autoridades a justificar expresamente cualquier diferencia entre las importaciones abarcadas por la investigación y las importaciones comprendidas en el ámbito de la medida. La autoridad competente debe presentar una explicación razonada y adecuada de las razones por las cuales las importaciones comprendidas en el ámbito de la medida de salvaguardia cumplen por sí solas las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 tal como se desarrollan en el párrafo 2 del artículo 4. Según China, la USITC, al hacerlo, estaba obligada a "establecer expresamente que las importaciones procedentes de zonas distintas a la zona de libre comercio pueden causar un daño grave distinto del daño que pudieran causar, al mismo tiempo, importaciones procedentes de otras fuentes".⁸⁰

80. China alega también que los Estados Unidos sólo implícitamente hicieron constataciones con respecto a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México. Además, según China, los Estados Unidos están en un error al aducir que "cuando el volumen de las importaciones procedentes de la zona de libre comercio es sumamente pequeño, las conclusiones de la autoridad con respecto a todas las importaciones son aplicables a las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas de la zona de libre comercio, sin necesidad de explicaciones adicionales".⁸¹ China aduce que, aun en el caso de que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran escasas -o a veces incluso "casi inexistentes"- este hecho no "liberaba" a los Estados Unidos de realizar un análisis

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 409.

⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 357.

⁸¹ *Ibid.*, párrafo 335.

adecuado de paralelismo.⁸² China considera que no puede haber una "doble norma" en función del nivel de las importaciones.⁸³ Según China, aunque el pequeño volumen de las importaciones procedentes de fuentes de la zona de libre comercio pueda hacer más fácil explicar por qué las importaciones no procedentes de esa zona cumplen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2, las autoridades siguen estando obligadas a presentar la explicación correspondiente.

4. Relación de causalidad

81. China aduce que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

82. China sostiene que el Grupo Especial constató, con respecto a dos productos concretos, que la USITC debería haber evaluado el efecto acumulativo de los factores distintos del aumento de las importaciones. En contra de lo que argumentan los Estados Unidos, el Grupo Especial no indicó que las autoridades debían realizar una evaluación de esa naturaleza en todos los casos, y su interpretación de la prescripción de no atribución está avalada por anteriores decisiones del Órgano de Apelación. En concreto, en *CE - Accesorios de tubería*, el Órgano de Apelación reconoció que una autoridad puede necesitar en determinadas circunstancias realizar un análisis colectivo. Aunque no había vicios inherentes al enfoque de la no atribución de la USITC, ésta no completó su análisis de no atribución porque prescindió de otros factores una vez que había establecido que no causaban individualmente un daño igual o mayor que el que causaba el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos no están en lo cierto al sugerir que la USITC no necesitaba realizar un análisis de no atribución en relación con factores que contribuían sólo de forma "secundaria" al daño. Además, aunque hubieran estado en lo cierto, el Grupo Especial constató acertadamente que la USITC no había presentado una explicación razonada y adecuada del hecho de que la contribución de esos factores era secundaria. En todo caso, China sostiene que la mayor parte de los argumentos de los Estados Unidos acerca de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad se refieren a la consideración de los hechos por el Grupo Especial.

⁸² *Ibid.*, párrafo 359.

⁸³ *Ibid.*, párrafo 373.

a) Argumentos específicos con respecto a CPLPAC

83. China señala que los Estados Unidos impugnan la constatación del Grupo Especial de que la USITC no explicó las razones por las que se basaba en datos anuales de los valores unitarios medios. No obstante, esta constatación es compatible con el propio reconocimiento por la USITC de que algunos datos combinados pueden implicar un cómputo doble. El Grupo Especial no concluyó específicamente que el grupo de productos correspondiente a la categoría CPLPAC fuera inadecuado. No obstante formuló una determinación independiente, según la cual el análisis de precios de la USITC no había sido un análisis razonado y adecuado debido a las deficiencias en los datos y a que la USITC se basó en ellos de forma selectiva. En relación con la cuestión de la no atribución, el Grupo Especial no exigió que la USITC distinguiera los efectos de las importaciones de los de otros factores en cada uno de los momentos de la investigación, sino una explicación de las razones por las que el daño causado por otros factores no se atribuía al aumento de las importaciones. La necesidad de una explicación de esa naturaleza era especialmente importante dado que la propia USITC reconoció las posibles repercusiones causantes de daño de la disminución de la demanda, el aumento de la capacidad, la competencia intrasectorial y los costos heredados.

b) Argumentos específicos con respecto a las barras acabadas en frío

84. Según China, los Estados Unidos impugnan de manera improcedente, en apelación, constataciones de hecho del Grupo Especial. China afirma que el Grupo Especial determinó que la USITC no podía descartar sin más la disminución de la demanda como factor posible de daño, porque el Grupo Especial constató que, según otra interpretación plausible de los datos, este factor podía contribuir de manera considerable al daño.

c) Argumentos específicos con respecto a las barras de refuerzo

85. China alega que los Estados Unidos impugnan de forma improcedente, en apelación, constataciones de hecho del Grupo Especial. En particular, los Estados Unidos impugnan la constatación del Grupo Especial de que la USITC no había presentado una explicación razonada y adecuada de que los aumentos de capacidad y los resultados aberrantes obtenidos por un producto nacional eran causas insignificantes de daño grave. China también sostiene que los Estados Unidos ponen indebidamente en tela de juicio la elección por el Grupo Especial de los hechos pertinentes para basar su análisis.

d) Argumentos específicos con respecto a los tubos soldados

86. China aduce que, la USITC, a pesar de opinar que los aumentos de la capacidad o los resultados aberrantes obtenidos por un producto nacional eran factores poco importantes, estaba obligada a explicar esa opinión y a facilitar las pruebas en que se apoyaba. No obstante, la USITC se limitó a formular una afirmación subjetiva que no se ajustaba al criterio de no atribución. El Grupo Especial no constató que en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* estuvieran prohibidas las apreciaciones subjetivas. No obstante, China sostiene que el Grupo Especial consideró que una apreciación subjetiva sin más explicación, del tipo de la formulada por la USITC, no constituía una conclusión razonada.

e) Argumentos específicos con respecto a los ABJH

87. China afirma que el Grupo Especial no confirmó las constataciones fácticas en que se basó la determinación de la USITC de que los aumentos de capacidad no tuvieron una repercusión sustancial en el daño. Los argumentos de los Estados Unidos distorsionan los informes del Grupo Especial al sugerir lo contrario. Además, la propia USITC reconoció que la consolidación de los compradores tenía importancia en la producción del daño, pero descartó posteriormente ese factor sin dar ninguna explicación. En todo caso, China sostiene que los argumentos de los Estados Unidos impugnan indebidamente constataciones fácticas del Grupo Especial.

f) Argumentos específicos con respecto a las barras de acero inoxidable

88. China aduce que los Estados Unidos impugnan indebidamente constataciones de hecho del Grupo Especial relativas a los factores de la disminución de la demanda y el aumento de los costos de la energía. En concreto, el Grupo Especial constató que la USITC descartó como factor de daño la disminución de la demanda a pesar de reconocer que este factor contribuyó a la producción del daño. En contra de lo que argumentan los Estados Unidos, el Grupo Especial no enunció ninguna norma en relación con la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Según China, el Grupo Especial se limitó a facilitar un ejemplo de lo que podría haber sido una explicación razonada y adecuada de que este factor no estaba causando un daño a la rama de producción nacional.

D. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado*

1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD

89. Las Comunidades Europeas piden que el Órgano de Apelación desestime la apelación de los Estados Unidos contra las conclusiones del Grupo Especial en relación con la evolución imprevista de las circunstancias. Las Comunidades Europeas recuerdan que, como constató el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias constituye "una cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por lo tanto, "el informe de las autoridades competentes, ... debe contener una 'constatación' o una 'conclusión fundamentada' sobre la 'evolución imprevista de las circunstancias'".⁸⁴

90. Las Comunidades Europeas recuerdan, además, que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 requiere que el aumento de las importaciones sea consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, la "evolución imprevista de las circunstancias" pertinente tiene que estar vinculada con el aumento de las importaciones de cada uno de los productos específicos que puedan ser objeto de una medida de salvaguardia. Según las Comunidades Europeas, la USITC no realizó esa vinculación respecto de cada producto.

91. Las Comunidades Europeas plantean también que a los efectos del análisis del Grupo Especial no son pertinentes otros datos que la USITC no utilizó en su análisis sobre la evolución imprevista de las circunstancias pero empleó en otros lugares de su informe. Una conclusión fundamentada es aquella que vincula los hechos pertinentes con la conclusión a la que se llega, y no aquella en que "se dejan librados a la conjetura y la suposición elementos fundamentales del análisis".⁸⁵ No correspondía al Grupo Especial, como sugieren los Estados Unidos, realizar un examen *de novo* del expediente de la USITC y formular el análisis y el razonamiento de los que la USITC no había informado.

92. Las Comunidades Europeas alegan que es infundada la impugnación que hacen los Estados Unidos de la constatación del Grupo Especial según la cual "[l]a oportunidad de la explicación, su alcance y su calidad son otros tantos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y

⁸⁴ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 87, donde se remiten al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 100.

adecuada". Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos interpretan en forma inexacta la palabra "alcance" dándole el significado de "extensión". Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial no reclamó que el informe de la USITC fuera más extenso, sino que contuviera una explicación más razonada y adecuada de las constataciones.

93. Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos se equivocan al poner el acento exclusivamente en la palabra "fundamentadas", en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, para poner en tela de juicio la obligación de dar una "explicación" de las conclusiones a que se llegó en la investigación. A juicio de las Comunidades Europeas, el significado del párrafo 1 del artículo 3 tiene que establecerse tomando en consideración todos los términos empleados; las expresiones "se enuncien" y "fundamentadas" sugieren el mismo significado: que el informe debe contener una explicación razonada y adecuada. Las Comunidades Europeas sostienen que la interpretación de los Estados Unidos sobre la expresión "conclusiones fundamentadas" -de que el informe sólo tiene que dar "una base lógica" de la conclusión- no daría significado y efectos a todos los términos del tratado.

94. En cuanto al argumento de los Estados Unidos de que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene la palabra "explícitas", las Comunidades Europeas se remiten a la expresión "se enuncien", empleada en ese párrafo, y alegan que "resulta difícil imaginar cómo puede darse una explicación en forma *precisa o detallada* de manera implícita, o como podría dejar de ser explícita una *exposición, una narración o una descripción*".⁸⁶

95. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que las autoridades competentes pueden optar por cualquier estructura, cualquier orden de análisis y cualquier forma de presentación de la explicación que estimen convenientes, siempre que el informe cumpla lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Sin embargo, según alegan las Comunidades Europeas, los Miembros que aplican medidas de salvaguardia siguen estando obligados a formular una explicación razonada y adecuada y no dejar a cargo del Grupo Especial o de otros Miembros la tarea de deducirla extrayéndola de los datos en bruto.

96. Con respecto a la aseveración de los Estados Unidos de que las constataciones del Grupo Especial sobre la falta de una explicación razonada y adecuada deberían haberse limitado al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las Comunidades Europeas sostienen que el Órgano

⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 57 (cursivas en el original).

de Apelación ha explicado en anteriores asuntos referentes a salvaguardias que la omisión de dar una explicación razonada y adecuada no sólo constituye una violación del párrafo 1 del artículo 3, sino también de las obligaciones sustantivas del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

97. Con respecto al párrafo 7 del artículo 12 del ESD, las Comunidades Europeas consideran que los Estados Unidos, en realidad, reprochan al Grupo Especial haber formulado más constataciones que las necesarias. Las Comunidades Europeas sostienen que, al afirmar que determinada explicación dada por la USITC era "plausible", el Grupo Especial entró en especulaciones que estaban "más allá de su mandato"⁸⁷ y que, si el Grupo Especial hubiera desarrollado otras explicaciones, habría llevado a cabo un examen *de novo*.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

98. Las Comunidades Europeas piden que el Órgano de Apelación desestime la apelación de los Estados Unidos respecto de las conclusiones del Grupo Especial referentes al aumento de las importaciones. Según las Comunidades Europeas, la impugnación por los Estados Unidos de la norma aplicada por el Grupo Especial se basa en una tentativa de amalgamar el requisito del aumento de las importaciones con el análisis de la relación causal. Este argumento es contrario al sentido corriente del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y a la jurisprudencia del Órgano de Apelación. A juicio de las Comunidades Europeas, la condición referente al aumento de las importaciones es independiente de la cuestión de la relación causal y del daño. Además, las Comunidades Europeas plantean que el empleo del tiempo presente en la expresión en inglés "*is being imported*" ("[las importaciones] ... han aumentado") limita explícitamente el derecho de adoptar una medida de salvaguardia a las situaciones en que el aumento de las importaciones persiste y puede constatarse todavía que causa o amenaza causar daño. Las Comunidades Europeas sostienen, además, que la aseveración de los Estados Unidos según la cual en el análisis sobre el aumento de las importaciones deben tenerse en cuenta los efectos a largo plazo de aumentos anteriores no encuentra justificación en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque las medidas de salvaguardia no tienen por objeto compensar los efectos de aumentos anteriores.

99. Además, las Comunidades Europeas alegan que la prescripción de analizar las tendencias a lo largo de todo el período objeto de investigación y de referirse particularmente a los datos más

⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 106.

recientes deriva directamente de la expresión "*is being imported*". Esa prescripción fue aclarada en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, en que, según las Comunidades Europeas, el Órgano de Apelación constató que el período de investigación pertinente debe ser "el pasado reciente" y también que debe "terminar en un pasado muy reciente".⁸⁸ Las Comunidades Europeas alegan que, en el caso de una disminución que no sea muy leve, producida al final del período objeto de investigación, las autoridades competentes deben establecer por qué, a pesar de esa disminución, las circunstancias del caso confirman la determinación de que el producto se sigue importando a niveles más altos.

100. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que el aumento de las importaciones debe ser "hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante".⁸⁹ Esta interpretación recibe pleno apoyo en las constataciones del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, que a su vez se basan en una interpretación contextual del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC

101. Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos critican al Grupo Especial por no haber llevado a cabo una evaluación concreta de las explicaciones de la USITC sobre los efectos a largo plazo del aumento de las importaciones registrado en 1998. Las Comunidades Europeas sostienen que este argumento es una tentativa de los Estados Unidos de amalgamar el análisis de los efectos de las importaciones con el requisito del aumento de las importaciones.

c) Argumentos referidos específicamente a las barras laminadas en caliente

102. Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial, contrariamente a los argumentos de los Estados Unidos, no omitió analizar los datos del período intermedio de 2001 en su contexto y no omitió considerar la duración supuestamente "limitada" de la disminución registrada en ese período, sino que constató que la USITC omitió tratar y explicar los datos del período intermedio de 2001.

⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 123, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, nota 130 al párrafo 130.

⁸⁹ *Ibid.*, párrafos 133-137, con referencia al párrafo 10.167 de los informes del Grupo Especial.

d) Argumentos referidos específicamente a las varillas de acero inoxidable

103. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial no omitió, como aducen los Estados Unidos, tomar en consideración la duración y la magnitud de los aumentos y las disminuciones de las importaciones. Lo que constató el Grupo Especial es que la USITC no explicó por qué había constatado, a pesar de la disminución registrada entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, que existía un aumento de las importaciones en cantidades absolutas. A juicio de las Comunidades Europeas, el Grupo Especial también constató acertadamente que la participación en el mercado alcanzada por los productos importados no era pertinente a los efectos de la determinación de aumento de las importaciones en términos absolutos. Por último, las Comunidades Europeas sostienen que, aunque el Órgano de Apelación revocara la constatación del Grupo Especial sobre esa categoría de productos, igualmente debería confirmar la conclusión final del Grupo Especial de que la USITC no demostró la existencia de un aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas se remiten, a estos efectos, a los argumentos que han planteado ante el Grupo Especial y los argumentos pertinentes que figuran en la comunicación del apelado presentada por China.

e) Argumentos referidos específicamente a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable

104. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial no creó una nueva prescripción según la cual las opiniones individuales de los miembros de la Comisión deben basarse en los mismos grupos de productos. El razonamiento del Grupo Especial se basó, en cambio, en la prescripción de que las medidas de salvaguardia deben basarse en la determinación, publicada en el informe, y la investigación en que se apoya. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con el Grupo Especial en que las diferentes definiciones de productos conducen a constataciones imposibles de conciliar entre sí porque, por ejemplo, las cifras relativas a las importaciones de productos definidos en distinta forma no son las mismas y dan lugar a diferentes evaluaciones de las tendencias, distintas explicaciones y distintas conclusiones.

105. A juicio de las Comunidades Europeas, el Órgano de Apelación se refirió en el asunto *Estados Unidos - Tubos* a una situación en que tres votos afirmativos, que se consideraron como la determinación de la USITC, que constataron diferentes formas de daño que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* figuran como alternativas; pero el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene ninguna prescripción alternativa con respecto a un "producto" o a un "grupo de productos que incluya al producto". El Grupo Especial tampoco vulneró indebidamente el derecho de los Miembros a

organizar los procedimientos de decisión de su autoridad competente, sino que trató de examinar en forma conjunta las tres determinaciones individuales, porque los Estados Unidos "insistieron" en que esas tres constataciones juntas constituyeran la determinación de la USITC.⁹⁰ En el caso de que el Órgano de Apelación, sin embargo, considerara que el Grupo Especial incurrió en error de derecho y optara por completar el análisis jurídico, las Comunidades Europeas sostienen que ninguna de las constataciones individuales cumple separadamente los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y se remiten a los argumentos que plantearon sobre ese tema al Grupo Especial.

3. Paralelismo

106. Las Comunidades Europeas sostienen que no hay ninguna razón para que el Órgano de Apelación altere las constataciones del Grupo Especial sobre el paralelismo. Las Comunidades Europeas discrepan de la afirmación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial creó una nueva prescripción que exige un análisis separado de las importaciones provenientes de fuentes no sujetas a la medida de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* ha sido interpretado en el sentido de que limita la base de productos de la determinación, restringiéndola a las importaciones abarcadas por las medidas. Según las Comunidades Europeas, la frase del artículo 4 "otros factores, distintos ... de las importaciones" debe interpretarse como "otros factores, distintos ... de las importaciones abarcadas". Por consiguiente, a juicio de las Comunidades Europeas, al exigir que los efectos de las importaciones no alcanzadas por la medida se tuvieran en cuenta y no se atribuyeran a las importaciones abarcadas, el Grupo Especial no hizo otra cosa que aplicar la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 al conjunto de productos que correspondía. Por otra parte, el párrafo 2 b) del artículo 4, al referirse a "otros factores", no establece una lista exhaustiva, y las autoridades competentes tienen el deber de investigar también más allá de los factores de daño enumerados.

107. Las Comunidades Europeas discrepan de la afirmación de los Estados Unidos según la cual, como las importaciones provenientes de Israel y Jordania eran inexistentes o infinitesimales, el análisis de las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN también suministra las constataciones explícitas necesarias respecto de las importaciones provenientes de todas las fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania. Los Estados Unidos, en realidad, invocan una excepción *de minimis* que no existe. Por último, las Comunidades Europeas sostienen que, en caso de

⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 415.

que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial, existen suficientes bases fácticas para que el Órgano de Apelación complete el análisis.

4. Relación causal

a) Consideraciones generales

108. Las Comunidades Europeas piden que el Órgano de Apelación confirme las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal respecto de todas las categorías de productos objeto de la apelación. El Grupo Especial no sugirió que la metodología referente a la relación causal tuviera que establecer un análisis a los efectos de la no atribución de los efectos cumulativos de los demás factores en todos y cada uno de los casos: la necesidad de una evaluación cumulativa se manifiesta cuando una evaluación sobre una base relativa individual no basta para asegurar que no se atribuyan al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por otros factores. Las Comunidades Europeas encuentran respaldo para este razonamiento en las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos*.

109. Además, a juicio de las Comunidades Europeas, el Órgano de Apelación constató en *CE - Accesorios para tuberías* que no necesita ser objeto de un análisis a fines de la no atribución un factor que *no tiene ningún efecto de daño*, y no un factor que tiene *efectos mínimos*. Permitir que una autoridad competente desconozca factores causales de los que se considera que sólo tienen efectos "mínimos" equivaldría a crear una excepción *de minimis* a la prescripción de no atribución, cosa que no contempla el párrafo 2 b) del artículo 4. En consecuencia, las Comunidades Europeas piden que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial sobre esta cuestión respecto de los tubos soldados y los ABJH.

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC⁹¹

110. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial no llevó a cabo un examen *de novo*. El análisis detallado que realizó el Grupo Especial le permitió verificar si las conclusiones

⁹¹ Las Comunidades Europeas incorporan, mediante referencia, las comunicaciones de otros reclamantes, "algunos de los cuales han presentado argumentos más detallados respecto de ciertos grupos de productos" (párrafo 235 de la comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas).

Las Comunidades Europeas sostienen, respecto de todos sus argumentos relativos a productos determinados que, en caso de que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial sobre cualquiera de las categorías de productos, debería confirmar, sin embargo, la conclusión final del Grupo Especial; las Comunidades Europeas se remiten, a este respecto, a los argumentos que expusieron ante el Grupo Especial.

de la USITC eran o no fundamentadas y adecuadas; el Grupo Especial no tenía que examinar otros factores. Del mismo modo, el Grupo Especial actuó acertadamente al llegar a la conclusión de que la constatación sobre ventas de productos importados a menor precio no representó una "explicación concluyente" de la USITC. El informe de la USITC no contiene ningún análisis del valor unitario medio correspondiente al conjunto de CPLPAC.

111. Las Comunidades Europeas sostienen, además, que en un contexto de disminución de la demanda un factor puede ser causa de daño grave aunque sus efectos se manifiesten tardíamente en el período objeto de investigación. El Grupo Especial también llegó acertadamente a la conclusión de que el análisis de la USITC sobre los aumentos de la capacidad fue "simplista", y la afirmación de que las ventajas que tenían las miniacerías en los costos no cambiaron durante el período objeto de investigación no equivalía a un análisis adecuado a los efectos de la no atribución. Según las Comunidades Europeas, la USITC también omitió examinar los costos heredados a la luz del margen de explotación de la rama de producción.

c) Argumentos referidos específicamente a las barras laminadas en caliente

112. Las Comunidades Europeas alegan que la USITC desechó los aumentos de costos como otro factor causal basándose en la "alegación infundada"⁹² de que la rama de producción nacional debería haber podido aumentar sus precios para cubrir el aumento de los costos. Las Comunidades Europeas sostienen que si la rama de producción nacional hubiera mantenido constantes sus costos habría obtenido, en realidad, un margen de explotación mayor a pesar de la baja de los precios de venta.

d) Argumentos referidos específicamente a las barras acabadas en frío

113. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con el Grupo Especial en que la USITC no había explicado de qué modo podía vincularse el aumento de las importaciones con disminuciones registradas en determinados factores, si tales disminuciones se habían manifestado cierto tiempo antes de que hubiera aumento alguno de las importaciones. Además, el Grupo Especial constató acertadamente que la USITC no había dado una justificación adecuada de su utilización de datos trimestrales, en lugar de los anuales. Las Comunidades Europeas alegan que la USITC, además, llevó a cabo su análisis sobre un subproducto, sin facilitar información acerca de si era o no representativo.

⁹² Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 256.

e) Argumentos referidos específicamente a las barras de refuerzo

114. Las Comunidades Europeas discrepan del argumento de los Estados Unidos de que el Grupo Especial omitió tomar en consideración la totalidad del análisis de la USITC sobre el aumento de los costos. La posición de los Estados Unidos, además, se basa en la afirmación de que una rama de producción nacional debe poder aumentar sus precios para cubrir sus costos, lo que no constituye una explicación razonada y adecuada.

f) Argumentos referidos específicamente a los tubos soldados

115. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con el Grupo Especial en que el análisis de la USITC sobre los aumentos de la capacidad de producción nacional fue deficiente. Las Comunidades Europeas también están de acuerdo en que fue deficiente el análisis de la USITC sobre los resultados deficientes de un importante productor nacional, factor no relacionado con las importaciones. El Grupo Especial no constató que la USITC fue "subjetiva"; constató que la USITC omitió examinar debidamente los efectos de ciertos factores. Tampoco sugirió que la USITC debiese llevar a cabo un análisis completo de la relación causal respecto de un productor determinado, sino que examinó el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC basándose en la descripción que hizo la propia USITC de ese productor como "un importante productor nacional".

g) Argumentos referidos específicamente a ABJH

116. A juicio de las Comunidades Europeas, el Grupo Especial determinó debidamente que la USITC no se había asegurado de que no atribuía al aumento de las importaciones los efectos del aumento de la capacidad de producción. El Grupo Especial también determinó debidamente que la USITC no se había asegurado de que no atribuía al aumento de las importaciones los efectos de la consolidación de compradores; la argumentación de los Estados Unidos está basada en la premisa de que la USITC determinó que la rama de producción de ABJH sólo resultó afectada a través de disminuciones de su participación en el mercado y otros indicadores, y que la consolidación de compradores no tenía relación con ello, sino que afectaba a los precios. Las Comunidades Europeas dicen que el propio informe de la USITC indica que el precio era un elemento importante del análisis de la USITC a este respecto.

- h) Argumentos referidos específicamente a las barras de acero inoxidable

117. Según las Comunidades Europeas, la USITC no aseguró la no atribución respecto de la disminución de la demanda. Los argumentos de los Estados Unidos en que se alega la complejidad del análisis de la USITC respecto de los aumentos del costo de la energía son idénticos a los que presentan los Estados Unidos respecto de las disminuciones de la demanda. Además, las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial constató con acierto que la USITC debería haber llevado a cabo un análisis colectivo de los demás factores causales.

E. *Argumentos del Japón - Apelado*

1. Párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y párrafo 7 del artículo 12 del ESD

118. El Japón considera que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no dio una "explicación razonada y adecuada" de sus constataciones. Según el Japón, el carácter "razonado y adecuado" de una explicación depende de diversos factores, entre ellos la complejidad del asunto y la oportunidad, el alcance y la calidad de la explicación. De cualquier modo, el Japón sostiene que una explicación razonada y adecuada debe estar organizada, ser lógica y explícita, en el sentido de estar "expuesta" en el informe; la explicación, además, tiene que estar corroborada por pruebas. Aunque el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe cuál ha de ser la estructura del informe de una autoridad competente, tampoco exonera a la autoridad de la necesidad de facilitar una explicación razonada y adecuada. Según el Japón, la determinación de la USITC no cumplía esos requisitos.

119. El Japón tampoco está de acuerdo con la alegación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial "fusionó incorrectamente" obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al referirse al informe de la USITC. El Japón sostiene que "[l]a obligación de explicar está entrelazada textual e intrínsecamente con la obligación de cumplir".⁹³ En consecuencia, las obligaciones sustantivas y de procedimiento del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "existen a la par"⁹⁴, y la violación de una de ellas puede llevar a la

⁹³ Comunicación del apelado presentada por el Japón, párrafo 28.

⁹⁴ *Ibid.*

violación de la otra. El Japón afirma, además, que el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "refleja la realidad de que la única base que permite evaluar lo que la autoridad hizo consiste en examinar lo que la autoridad dijo [en su informe]. De lo contrario, resultaría imposible cualquier examen significativo de los actos de la autoridad competente".⁹⁵

120. Con respecto al párrafo 7 del artículo 12 del ESD, el Japón considera que el Grupo Especial cumplió cabalmente lo dispuesto en esa norma, porque "aplicó el derecho a los hechos asegurándose al mismo tiempo de que no sustituía conclusiones razonables de la USITC por las suyas propias".⁹⁶

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

121. A juicio del Japón, el Grupo Especial constató con acierto que los Estados Unidos no habían cumplido la prescripción relativa al aumento de las importaciones. El Grupo Especial constató acertadamente que esa prescripción representa al mismo tiempo una norma cuantitativa y cualitativa, independiente del análisis de la relación causal que exige el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La formulación por el Grupo Especial de la norma sobre el "aumento de las importaciones" y su análisis "se hacen eco del cuidadoso examen hecho por el propio Órgano de Apelación de las disposiciones pertinentes".⁹⁷ A juicio del Japón, la constatación del Grupo Especial de que el aumento de las importaciones tiene que ser "reciente" se basa en la frase "*is being imported*" ("las importaciones ... han aumentado"), que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y en las constataciones del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*. La prescripción del párrafo 2 a) del artículo 4, de que la autoridad competente tome en consideración el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, significa que, como lo reconoce correctamente el Grupo Especial, las autoridades competentes deben tomar en consideración las tendencias de las importaciones durante el período objeto de investigación. El Japón sostiene que los

⁹⁵ *Ibid.* (subrayado en el original)

⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 23.

⁹⁷ *Ibid.*, párrafo 36.

Estados Unidos "pretenden resucitar su análisis simplista de los momentos inicial y final", método que el Órgano de Apelación rechazó expresamente en *Argentina - Calzado (CE)*.⁹⁸

122. El Japón está de acuerdo igualmente con el Grupo Especial en que el aumento de las importaciones debe ser "súbito". El criterio del Grupo Especial se basa en la resolución del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y, además, se extrae del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que se titula "Medidas de urgencia" y exige que sólo se impongan medidas de salvaguardia en respuesta a una evolución imprevista de las circunstancias. El Japón considera, además, que los Estados Unidos, en sus argumentos, siguen "confundiendo" cuestiones referentes al daño grave, así como a la relación causal, con el requisito independiente del aumento de las importaciones. El Japón alega que, con un análisis correcto del aumento de las importaciones, ese aumento puede ser súbito con independencia del "comienzo del daño grave".⁹⁹

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC¹⁰⁰

123. El Japón sostiene que el Grupo Especial aplicó correctamente las normas pertinentes formuladas por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*, que exigen que la autoridad determine, caso por caso, si las importaciones han aumentado en términos absolutos y relativos y si el aumento fue suficientemente súbito y reciente dentro de un período pertinente. En este caso no se discute que las importaciones de CPLPAC primero aumentaron y después disminuyeron considerablemente, en términos absolutos y relativos, antes de experimentar una caída más espectacular a mediados de 2001 hasta niveles inferiores a los de 1998 y 1996. La USITC llevó a cabo un análisis basado en el momento inicial y el momento final comprobando que las importaciones de CPLPAC habían aumentado. A juicio del Japón, la USITC debería haber tomado en consideración, en cambio, las tendencias de todo el período objeto de investigación, y especialmente el final de ese período. El Japón, además, objeta lo que, a su juicio, es la caracterización que hacen los Estados Unidos de la consideración por el Órgano de Apelación del aumento de las importaciones como vinculado principalmente a la relación causal en *Argentina - Calzado (CE)*.

⁹⁸ *Ibid.*, párrafo 43.

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 47.

¹⁰⁰ Con respecto a las constataciones del Grupo Especial acerca de las barras laminadas en caliente y las varillas de acero inoxidable, el Japón incorpora, mediante referencia, los argumentos pertinentes planteados por otros reclamantes (párrafo 58 de la comunicación del apelado presentada por el Japón).

- c) Argumentos referidos específicamente a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable¹⁰¹

124. El Japón remite al Órgano de Apelación a las comunicaciones que el Japón ha dirigido al Grupo Especial. Sostiene, además, que el Grupo Especial no puso en tela de juicio el derecho del Presidente de los Estados Unidos a basarse "en cualquier número de votos de integrantes de la Comisión que deseara".¹⁰² Lo que constató el Grupo Especial es que, como el Presidente se basó en los votos afirmativos de tres miembros de la Comisión que habían realizado sus análisis sobre distintas definiciones de los productos, no había ninguna explicación razonada y adecuada que justificase la imposición de una medida sobre el producto individual respectivo.

125. A juicio del Japón, la relación entre la determinación de la existencia de daño y la definición del producto similar debe ser una relación entre elementos correspondientes.¹⁰³ Este requisito no se cumplió respecto de los productos de acero fundido con estaño ni del alambre de acero inoxidable porque los miembros de la USITC en cuyas determinaciones se basó el Presidente de los Estados Unidos no hicieron sus constataciones de aumento de las importaciones sobre la base de las mismas definiciones del producto similar ni los mismos conjuntos de datos. Por lo tanto, según el Japón, no hubo ningún conjunto coherente de constataciones de aumento de las importaciones que respaldara las medidas. Por último, el Japón considera que la decisión del Grupo Especial no se apartó de las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, que suponían la "agregación de decisiones afirmativas" basadas en tipos de daño diferentes¹⁰⁴; pero a juicio del Japón el presente caso supone una agregación de votos basados en distintas definiciones del "producto similar". El Japón sostiene también que las constataciones del Grupo Especial no invaden el derecho de los Miembros de establecer los procedimientos de decisión de su autoridad competente.

3. Paralelismo

126. El Japón alega que el Grupo Especial constató correctamente que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre*

¹⁰¹ El Japón presenta estos argumentos igualmente respecto del análisis del Grupo Especial sobre la relación causal y el paralelismo en relación con estos dos productos (párrafos 126-152 de la comunicación del apelado presentada por el Japón).

¹⁰² Comunicación del apelado presentada por el Japón, párrafo 139.

¹⁰³ *Ibid.*, párrafo 164.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párrafo 166.

Salvaguardias al no establecer que las importaciones provenientes de fuentes sujetas a las medidas de salvaguardia cumplieran las condiciones necesarias para la aplicación de tales medidas.

127. A juicio del Japón, el Grupo Especial aplicó correctamente la jurisprudencia del Órgano de Apelación acerca de la forma en que las autoridades deben llevar a cabo su análisis y explicar sus constataciones al imponer medidas de salvaguardia fuera del régimen NMF. Al imponer esas medidas, las autoridades deben analizar la relación de causalidad entre las importaciones objeto de la medida y los resultados de la rama de producción nacional. Lo que las autoridades competentes deben hacer no es tratar las importaciones excluidas como otro factor, conforme a la prescripción de no atribución que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sino asegurarse de que los efectos de factores distintos de las importaciones no se atribuyan a las importaciones objeto de la medida, distinguiendo éstas del total de las importaciones. La USITC no efectuó una constatación específica de relación de causalidad respecto de las importaciones de CPLPAC ni de ningún otro producto no procedentes de la zona del TLCAN. De este modo, la USITC no se aseguró de que sus constataciones sobre la relación causal, que incluían a la zona de TLCAN, fueran compatibles con el alcance de las medidas de salvaguardia, que excluía a dicha zona.

128. A juicio del Japón, los argumentos de los Estados Unidos acerca de Israel y Jordania sostienen, en lo esencial, que las importaciones provenientes de esos dos países eran tan pequeñas que resultaba evidente que su exclusión del total de las importaciones no modificaría el efecto que las demás importaciones tendrían en la rama de producción estadounidense. Pero no se trata de establecer la cantidad de las importaciones, sino si la USITC llevó a cabo o no el análisis requerido. El Japón sostiene que no lo hizo.

4. Relación causal

a) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC¹⁰⁵

129. El Japón sostiene que el Grupo Especial constató correctamente que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no establecer la existencia de una

¹⁰⁵ El Japón no presenta argumentos referentes a otras categorías de productos. Sin embargo, con respecto a las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío, las barras de refuerzo, los tubos soldados, los ABJH y las barras de acero inoxidable, el Japón incorpora, mediante una referencia, los argumentos de los demás reclamantes (párrafo 126 de la comunicación del apelado presentada por el Japón).

relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los respectivos productores nacionales.

130. Según el Japón, los Estados Unidos desconocieron la importancia de la relación entre los resultados de la rama de producción nacional y el aumento de las importaciones. El Grupo Especial realizó correctamente un análisis de la forma en que se relacionaban las tendencias de las importaciones con los diversos factores de daño y llegó a la conclusión de que el análisis efectuado por la USITC no había sido razonable; al proceder así, el Grupo Especial no llevó a cabo, como sostienen los Estados Unidos, un examen *de novo*. El Japón sostiene que el Grupo Especial constató correctamente que, como las importaciones comenzaron una sostenida disminución a partir de 1998 hasta el final del período objeto de investigación, no tenía apoyo alguno la constatación de la USITC según la cual las importaciones fueron la causa principal de las disminuciones de los precios y la rentabilidad de la rama de producción al final del período. El Japón sostiene también que el Grupo Especial no estaba obligado a incluir en su análisis sobre la coincidencia un análisis de los precios de importación: esto último es objeto del análisis sobre las "condiciones de competencia" realizado por el Grupo Especial.

131. El Japón sostiene además que el análisis de la USITC sobre las ventas a menor precio no cumplió la prescripción de una "explicación concluyente" porque no se demostró que las importaciones a precio inferior tuvieran repercusión en el mercado. En otras palabras, no parecía que los precios de importación sustrajeran ventas a las empresas nacionales. El Japón sostiene que el Grupo Especial criticó con acierto el empleo por la USITC del Valor Unitario Medio. La determinación de la USITC no revela ninguna evaluación ni análisis del Valor Unitario Medio respecto del conjunto de la categoría de CPLPAC; cuando una autoridad competente se limita a incluir un número en la determinación, no se acredita con ello que esa autoridad se haya basado efectivamente en tal hecho. La USITC tampoco explicó por qué los Valores Unitarios Medios podían servir como sustitutos válidos, a pesar de haber reconocido expresamente que la combinación de los productos podía afectar a la fiabilidad de esos datos.

132. El Japón alega a continuación que la forma en que la USITC agrupó los productos CPLPAC fue arbitraria y demasiado amplia para permitir comparaciones válidas de los datos agregados sobre el volumen, el precio, el costo o la producción. Las constataciones del Grupo Especial sobre la coincidencia y las condiciones de competencia no dependen de sus críticas sobre la forma en que se agruparon los productos CPLPAC. Sin embargo, en el caso de que el Órgano de Apelación constataste que el Grupo Especial debería haber efectuado una constatación específica sobre la compatibilidad

con el régimen de la OMC de la definición del producto similar efectuada por la USITC para poder evaluar el análisis de la USITC sobre la relación causal, el Japón remite al Órgano de Apelación a los argumentos que sobre ese tema figuran en la comunicación presentada por el Brasil, el Japón y Corea en calidad de otros apelantes.

133. El Japón sostiene que el Grupo Especial procedió correctamente al constatar que los Estados Unidos no cumplieron la prescripción sobre la no atribución y al examinar todos los hechos pertinentes para llegar a esta constatación. Con respecto a los aumentos de la capacidad, el Japón alega que la USITC constató efectivamente que esos aumentos afectaban a los precios, pero no intentó separar y distinguir esos efectos. El Japón alega que la USITC también omitió tomar en consideración los índices de utilización de la capacidad partiendo del supuesto de que ésta había permanecido estable durante todo el período en lugar de aumentar, como correspondía conforme a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*.

134. Con respecto a la disminución de la demanda, el Japón sostiene que la USITC no explicó por qué ese factor no era causante de daño a la rama de producción nacional a pesar de que el daño más grave se produjo al final del período, cuando tanto las importaciones como la demanda estaban disminuyendo. Con respecto a la competencia dentro de la rama de producción, el Japón sostiene que la USITC no analizó plenamente este factor y no respondió a pruebas concretas de que los clientes consideraban que los líderes en la fijación de precios en el mercado del acero laminado en frío eran las miniaceras y no las importaciones. Por último, con respecto a los costos heredados, el Japón sostiene que el análisis de este factor por la USITC reconoce implícitamente que este factor pesó gravemente en los resultados de la rama de producción y comprometió la situación competitiva de ciertos productos nacionales; en particular, el Japón sostiene que la USITC reconoció que, incluso con medidas para paliar los efectos de las importaciones, la viabilidad y la prosperidad de la rama de producción sólo podrían asegurarse abordando la cuestión de los costos heredados.

135. El Japón también está de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que la USITC omitió considerar los efectos colectivos de los demás factores, como lo prescribe el párrafo 2 b) del artículo 4, aunque esta constatación no era necesaria para la constatación general del Grupo Especial respecto de la no atribución. Los informes del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* y *CE - Accesorios para tuberías* dan cabida a un examen global de los efectos de los demás factores, dada la interacción entre los mismos. Concretamente, el Japón alega que al Grupo Especial nada le impedía determinar que tal examen era

necesario en determinadas circunstancias de hecho, como las del presente caso, en que hay varios factores que se entrelazan.

F. *Argumentos de Corea - Apelado*¹⁰⁶

1. Párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y párrafo 7 del artículo 12 del ESD

136. Corea considera que el Grupo Especial aplicó correctamente el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según Corea, los Estados Unidos intentan volver a discutir el criterio adecuado conforme al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "como si [ese] criterio no hubiera quedado plenamente establecido en informes anteriores del Órgano de Apelación".¹⁰⁷ Los Estados Unidos proceden de esta forma al alegar que las autoridades competentes no están obligadas a dar explicaciones de sus determinaciones¹⁰⁸ o que las explicaciones -aunque sean necesarias- no tienen que ser adecuadas¹⁰⁹ ni explícitas.¹¹⁰

137. Corea objeta el argumento de los Estados Unidos de que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene la palabra "explícitas". Corea considera que es "difícil de imaginar"¹¹¹ cómo podrían cumplirse las prescripciones de presentar un "análisis detallado" con arreglo al párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de "enunciar" constataciones y conclusiones fundamentadas conforme al párrafo 1 del artículo 3 con algo que no fuera una explicación "explícita".

138. En cuanto a la afirmación de los Estados Unidos de que las constataciones del Grupo Especial deberían limitarse al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, Corea alega que la

¹⁰⁶ Corea hace suyas las opiniones de los demás reclamantes respecto de los productos y las cuestiones que no trata en su propia comunicación del apelado (párrafo 41 de la comunicación del apelado presentada por Corea).

¹⁰⁷ Comunicación del apelado presentado por Corea, párrafo 46.

¹⁰⁸ *Ibid.*, con referencia al párrafo 59 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 46, con referencia al párrafo 62 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

¹¹⁰ *Ibid.*, párrafo 46, con referencia a los párrafos 63-64 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

¹¹¹ *Ibid.*, párrafo 48.

omisión de presentar una explicación razonada y adecuada no sólo constituye una violación del párrafo 1 del artículo 3, sino también de las obligaciones sustantivas del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Corea destaca que "[e]stá claro que, cuando no se cumple la obligación sustantiva, el análisis no puede ser 'razonado y adecuado'".¹¹²

139. Corea considera, además, que el Órgano de Apelación debería desestimar la alegación de los Estados Unidos según la cual el Grupo Especial actuó en forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD. En los informes del Grupo Especial se exponen explicaciones y razones suficientes para poner de manifiesto la justificación esencial, o fundamental, de esas constataciones y recomendaciones con arreglo al párrafo 7 del artículo 12.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

140. Corea sostiene que el Grupo Especial determinó adecuadamente que las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones no estaban en conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Corea está de acuerdo con el Grupo Especial en que el aumento de las importaciones tiene que haber sido "súbito" y "reciente". A juicio de Corea, el Grupo Especial "sintetizó" a este respecto las decisiones anteriores del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Cordero*.¹¹³

141. Corea considera que los Estados Unidos "desechan" indebidamente la importancia del "carácter de urgencia" de las medidas de salvaguardia.¹¹⁴ Corea considera que si no hubiera habido un aumento de las importaciones en el pasado reciente no se cumplirían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia porque habría dejado de ser necesaria una medida urgente. La necesidad de medidas urgentes sólo existe en presencia de un aumento imprevisto y súbito de las importaciones.

142. Corea recuerda también las constataciones del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, de que el requisito del aumento de las importaciones es al mismo tiempo cuantitativo y cualitativo. Por lo tanto, a juicio de Corea, el aumento de las importaciones tiene que ser reciente,

¹¹² *Ibid.*, párrafo 57.

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 73.

¹¹⁴ *Ibid.*, sección IV.B.3.

súbito, agudo e importante; y las tendencias del final del período tienen que analizarse en el contexto de las tendencias desarrolladas durante todo el período objeto de investigación.

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC

143. Corea discrepa de los Estados Unidos en que el Grupo Especial se refirió exclusivamente al lapso comprendido entre el período intermedio de 2001 y el de 2002. El Grupo Especial no atribuyó un peso determinante al período intermedio. También constató con acierto que no era posible conciliar la afirmación de la USITC de que al final del período las importaciones seguían siendo considerablemente mayores en relación con la producción, con los datos del período intermedio, que "contradecían claramente" tal afirmación.¹¹⁵

144. Corea alega, además, que el Grupo Especial consideró acertadamente el efecto de las disminuciones de las importaciones que se registraron desde 1998. El Grupo Especial no llegó a "una conclusión abstracta que sólo se refería a un período intermedio"¹¹⁶, sino que examinó ese aumento en el contexto de la disminución posterior. Corea considera que el Grupo Especial rechazó las constataciones de la USITC por razones análogas a las que formuló el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*.

c) Argumentos referidos específicamente a los productos de acero fundido con estaño¹¹⁷

145. A juicio de Corea, los Estados Unidos intentan replantear las cuestiones del aumento de las importaciones y la relación causal respecto de los productos de acero fundido con estaño como una cuestión de soberanía nacional y un debate referente al derecho de los países a organizar su autoridad de administración y los procedimientos de decisión en las investigaciones sobre salvaguardias. Corea alega que los Estados Unidos persisten en este argumento a pesar de que el Grupo Especial siguió rigurosamente el razonamiento del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* en cuanto a que no estaba revisando la naturaleza del procedimiento de adopción de las decisiones administrativas.

¹¹⁵ *Ibid.*, párrafo 90.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafo 91.

¹¹⁷ Corea formula los mismos argumentos respecto de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal concerniente a los productos de acero fundido con estaño.

146. Corea sostiene que los Estados Unidos se apoyaron en las determinaciones de tres miembros de la Comisión como base de la medida aplicada a los productos de acero fundido con estaño. El Grupo Especial determinó correctamente que las determinaciones de los tres miembros de la Comisión no cumplían las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque esas tres constataciones se basan en productos similares definidos en distinta forma.

147. Corea sostiene que los Estados Unidos invocan incorrectamente las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*. En ese asunto, según Corea, el Órgano de Apelación sostuvo que una determinación tanto de existencia de daño grave como de amenaza de daño grave podía dar fundamento para una medida de salvaguardia porque ambas representaban una continuidad de daño; bastaba cada una por separado, o ambas en conjunto, para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, según Corea, al emplear ese mismo análisis en el caso presente la respuesta tiene que ser distinta. Una determinación por la que se constata que el producto similar consiste en CPLPAC no puede servir de apoyo al derecho de adoptar medidas de salvaguardia sobre los productos de acero fundido con estaño. Corea plantea que es verdad que los tres miembros de la Comisión constataron la existencia de daño grave; pero no a la misma rama de producción, y no causado por las mismas importaciones.

148. Corea considera que los Estados Unidos se equivocan al decir que las determinaciones afirmativas adoptadas con arreglo a la legislación de los Estados Unidos bastan para cumplir las prescripciones de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Grupo Especial, según Corea, determinó acertadamente que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no permite que los Miembros de la OMC basen una medida de salvaguardia en una determinación apoyada por un conjunto de explicaciones cuando cada una de ellas se basa en diferentes hechos y conclusiones diferentes que son intrínsecamente incoherentes entre sí.

3. Paralelismo

149. Corea sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que el informe de la USITC omitía presentar un adecuado análisis del paralelismo respecto de CPLPAC, los tubos soldados y los productos de acero fundido con estaño y, por lo tanto, no se ajustaba a las prescripciones de los artículos 2 y 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

150. Corea sostiene que, contrariamente a lo que afirman los Estados Unidos, el Grupo Especial no dijo que la USITC también debía realizar un análisis completo de los efectos de las importaciones

excluidas. Corea señala que el Grupo Especial no resolvió la cuestión de si las mismas importaciones no comprendidas debían considerarse y analizarse como "otro factor" causante de daño. Corea sostiene que las importaciones provenientes de fuentes excluidas debían analizarse como "otro factor" para asegurar que sus efectos de daño no se atribuyeran indebidamente a las importaciones comprendidas. Además, Corea alega que los Estados Unidos no determinaron explícitamente que el aumento de las importaciones provenientes únicamente de países no integrantes del TLCAN causara daño grave. Según Corea, la conclusión de la USITC según la cual sus constataciones habrían sido las mismas si se hubiesen excluido del análisis las importaciones provenientes del Canadá y México no satisface las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4.

151. Por último, con respecto a la exclusión de las importaciones precedentes de Israel y Jordania, Corea alega que los Estados Unidos no cumplieron las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Corea sostiene que para establecer explícitamente que las importaciones provenientes de las fuentes comprendidas satisfacen por sí solas las condiciones necesarias para la aplicación de una medida de salvaguardia, los Miembros deben determinar si sus conclusiones sobre la relación causal se modificarían en caso de excluirse del análisis las importaciones provenientes de fuentes exceptuadas, tomadas en conjunto. Además, a juicio de Corea no existe ningún criterio especial para las fuentes de pequeños volúmenes de importaciones.

4. Relación causal

a) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC y los tubos soldados

152. Corea está de acuerdo con el Grupo Especial en que la USITC no estableció la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de CPLPAC. El Grupo Especial reconoció que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no establece el método para determinar la relación de causalidad, y recordó concretamente que el análisis de la USITC debía estudiarse sobre la base de su contenido y no de simples rótulos. El Grupo Especial, en opinión de Corea, constató adecuadamente que los Estados Unidos no habían establecido la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de CPLPAC.

153. Corea alega que el Grupo Especial, después de exponer su criterio en términos que están en conformidad con lo declarado antes por el Órgano de Apelación sobre esta cuestión, analizó si la USITC podía haber llegado a la conclusión de que existían tendencias coincidentes entre los

diversos factores de daño y el aumento de las importaciones. En síntesis, el Grupo Especial pasó revista a los factores de daño para determinar si existía coincidencia de las tendencias respecto de cada uno.

154. Según Corea, los Estados Unidos critican equivocadamente al Grupo Especial por haber preparado gráficos que resumen datos de la USITC con vistas a comprobar si existía coincidencia. A juicio de Corea, el Grupo Especial no podía haber examinado las constataciones de la USITC si no había estudiado antes en alguna forma la evolución de las importaciones y de los factores de daño. Según sostiene Corea, los Estados Unidos argumentan que el Grupo Especial debió haber examinado si existía coincidencia entre el aumento de las importaciones y otros factores de daño, como la participación en el mercado. Sin embargo, según Corea, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que no había coincidencia entre las ventas comerciales netas y las importaciones, lo que constituye otro modo diferente de analizar la participación en el mercado.

155. Además, Corea alega que, no existiendo coincidencia, los Estados Unidos omitieron presentar pruebas de que el análisis de la USITC fuese una "explicación concluyente" de los motivos por los que existía relación causal. Corea señala que el Grupo Especial examinó si las constataciones de la USITC sobre la acumulación de existencias de productos importados y disminuciones de los precios de importación daban una explicación concluyente de la relación causal después de la disminución de las importaciones registrada en 1998. El Grupo Especial rechazó el "análisis concluyente" de la USITC en lo que respecta a las existencias en poder de los importadores y, según señala Corea, los Estados Unidos no han apelado esa constatación. Corea sostiene que los Estados Unidos afirman de manera inexacta que el Grupo Especial no analizó las constataciones de la USITC sobre las tendencias de los precios. Además, Corea sostiene que el análisis de los precios realizado por la USITC tenía por objeto mostrar que las importaciones impulsaban los precios a la baja. Por lo tanto, Corea aduce que, cabe presumir que las tendencias de los precios y las ventas a precios superiores serían los factores más pertinentes respecto de esa cuestión. Sin embargo, según Corea, la USITC no hizo ninguna referencia a las tendencias de los precios de importación. Por último, Corea alega que los Estados Unidos responden al análisis del Grupo Especial remitiéndose exclusivamente a nuevas pruebas. Según Corea, los datos que se mencionan no fueron utilizados por la USITC porque ésta nunca los citó, y tampoco habría de utilizarlos porque contenían precios de las importaciones provenientes exclusivamente de países no integrantes del TLCAN, mientras que el análisis de la USITC sobre los precios se refería a la totalidad de las importaciones.

156. Corea alega que los Estados Unidos interpretan en forma inexacta la constatación del Grupo Especial respecto de CPLPAC en el sentido de que rechazó el análisis de la USITC acerca de la relación causal sobre la base de la definición del producto similar. A juicio de Corea, el Grupo Especial no hizo más que reconocer que la definición amplia del producto similar, en el caso de CPLPAC, hacía aún más complejo el análisis de las condiciones de competencia. Esto, según Corea, es jurídicamente independiente de una constatación sobre la definición correcta del producto similar, constatación que el Grupo Especial no formuló.

157. Corea sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución respecto de CPLPAC y los tubos soldados "adolece de un defecto que no puede subsanarse".¹¹⁸ Corea señala que los Estados Unidos, en su comunicación del apelante, hacen hincapié en el requisito de que los demás factores causen daño "simultáneamente". Sin embargo, Corea alega que, salvo en el caso de los tubos soldados, la USITC no indica que el daño causado por las importaciones se haya producido en ningún momento determinado del período. Por otra parte, Corea discrepa de la posición de los Estados Unidos según la cual, si los efectos de un factor son de poca importancia, no es preciso separarlos y distinguirlos. A juicio de Corea, el asunto *CE - Accesorios para tuberías* no respalda la idea de que la mera aseveración de que un factor tiene poca importancia puede cumplir la norma de la no atribución.

158. Corea plantea que los Estados Unidos sostienen, por una parte, que no se requiere ningún análisis acumulativo de las causas para separar y distinguir adecuadamente los efectos de otros factores de daño, mientras que por otra parte reconocen que la evaluación acumulativa de los factores puede conducir a resultados diferentes. Por ejemplo, los Estados Unidos han alegado que no era posible que los costos heredados, por sí solos, causaran disminuciones de los precios. Además, Corea sostiene que los Estados Unidos exageran las constataciones del Órgano de Apelación en *CE - Accesorios para tuberías*, porque en ese asunto el Órgano de Apelación dejó expresamente abierta la posibilidad de que fuera preciso un análisis acumulativo en determinadas circunstancias de hecho.

159. Además, a juicio de Corea, los Estados Unidos interpretan en forma inexacta que las constataciones del Grupo Especial requieren una "ponderación" de los factores en relación con las importaciones. El Grupo Especial, según Corea, no exigió tal cosa, sino que formuló observaciones sobre la importancia de una evaluación global en el contexto de la metodología de la USITC, en la

¹¹⁸ Comunicación del apelado presentado por Corea, sección V.B.

que se desechan totalmente los factores causales cuando no son más importantes que el aumento de las importaciones y con independencia de que se constate que causan parte del daño.

G. *Argumentos de Nueva Zelandia - Apelado*

1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD

160. Nueva Zelandia pide que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial aplicó la norma de examen que correspondía respecto del artículo XIX de GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación no estableció respecto del párrafo 2 del artículo 4 una norma de examen diferente de la aplicable a otras disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* o al artículo XIX del GATT de 1994. En conformidad con ello, el Grupo Especial aplicó la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD y no permitió que su examen reflejara preocupaciones pertinentes al párrafo 2 del artículo 4 ni desatendió preocupaciones pertinentes al artículo XIX del GATT de 1994.

161. Nueva Zelandia considera que el Grupo Especial actuó con acierto al exigir que la USITC determinara que la evolución imprevista de las circunstancias había causado un aumento de las importaciones respecto de cada uno de los productos específicos sujetos a una medida de salvaguardia. Si no hubiera tal requisito, los Miembros podrían imponer medidas de salvaguardia a todo un conjunto de productos aunque la evolución imprevista de las circunstancias hubiera provocado el aumento de las importaciones de sólo uno de ellos.

162. Nueva Zelandia sostiene, además, que el Grupo Especial constató acertadamente que las conclusiones de la USITC no tenían apoyo en los datos que vinculaban esa evolución con determinados aumentos de las importaciones. La lógica de la posición de los Estados Unidos consiste en que una autoridad competente sólo tiene que reunir información en un informe y hacer una determinación sin presentar ningún razonamiento. El párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sin embargo, exige que el informe de las autoridades competentes enuncie "conclusiones fundamentadas ... sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Una "conclusión fundamentada" es aquella que "vincula los hechos pertinentes con la conclusión a que se llega. No es aquella en que se dejan librados a la conjetura y la suposición elementos fundamentales

del análisis".¹¹⁹ Nueva Zelandia sostiene que el argumento de los Estados Unidos, de que ninguna prescripción obliga a las autoridades competentes a dar una "explicación razonada y adecuada" mientras sus conclusiones tengan una "base lógica", frustra las disciplinas del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

2. Aumento de las importaciones

163. A juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial aplicó la norma que correspondía para determinar si existía un aumento de las importaciones a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia rechaza la sugerencia de los Estados Unidos según la cual la averiguación acerca de si el aumento de las importaciones ha sido "reciente", "súbito", "agudo" e "importante" debería "aplazarse" hasta la etapa en que se determinen la existencia de daño grave y la relación causal. Nueva Zelandia también objeta la interpretación que dan los Estados Unidos de la expresión "han aumentado en tal cantidad" en el sentido de que el nivel de las importaciones al final del período objeto de la investigación, o en un momento razonablemente próximo a ése, tiene que ser superior al de algún momento que no se especifica; tal interpretación significaría "eliminar una disciplina esencial"¹²⁰ del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y establecer una norma que permitiría "la imposición arbitraria de medidas de salvaguardia simplemente porque las importaciones hubieran aumentado en alguna etapa del pasado".¹²¹ Nueva Zelandia también sostiene que, al determinar si las importaciones habían aumentado, el Grupo Especial aplicó una norma que está "firmemente establecida en el derecho"¹²², y constató correctamente que la USITC no había dado una explicación razonada y adecuada de su determinación.

164. Nueva Zelandia hace hincapié en que el análisis del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones de CPLPAC fue correcto. El Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, constató que se requiere un examen de las tendencias para determinar si existe aumento de las importaciones a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, y que no basta comparar simplemente los niveles de las importaciones en los momentos inicial y final del período objeto de investigación.¹²³

¹¹⁹ Comunicación del apelado presentada por Nueva Zelandia, párrafo 4.13.

¹²⁰ *Ibid.*, párrafo 5.9.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, párrafo 5.12.

¹²³ *Ibid.*, párrafo 5.17, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

Según Nueva Zelanda, la USITC "desconoció esos requisitos"¹²⁴ al no examinar las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período objeto de la investigación.

3. Paralelismo

165. Nueva Zelanda pide que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el artículo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no cumplir la prescripción de "paralelismo". Nueva Zelanda plantea en primer lugar que, contrariamente a lo que aducen los Estados Unidos, el Grupo Especial no sugirió que la USITC estuviese obligada a llevar a cabo un análisis separado de las importaciones provenientes de fuentes no sujetas a la medida. El Grupo Especial se limitó a señalar que el aumento de las importaciones de productos excluidos de la aplicación de una medida no puede utilizarse en apoyo de una determinación de que las importaciones del producto han aumentado en tal cantidad que causan daño grave. La afirmación del Grupo Especial de que es "necesario que se tenga en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas pueden tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional" es "otra forma puramente descriptiva de decir que las importaciones excluidas no pueden utilizarse como respaldo de una determinación de aumento de las importaciones".¹²⁵ A juicio de Nueva Zelanda, la autoridad competente no necesita llevar a cabo un análisis separado, ni formular constataciones separadas, respecto de los productos excluidos; pero sí debe tener en cuenta los efectos de esos productos al formular constataciones acerca de los productos objeto de la medida de salvaguardia. Esto, en opinión de Nueva Zelanda, es "fundamental en la lógica de la prescripción sobre el paralelismo".¹²⁶

166. Con respecto al argumento de los Estados Unidos sobre la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, Nueva Zelanda alega que los Estados Unidos han "interpretado en forma inexacta la constatación del Grupo Especial".¹²⁷ Nueva Zelanda sostiene que, con respecto a las importaciones procedentes de Israel y Jordania, el Grupo Especial estaba argumentando "que la USITC no se planteó la pregunta que correspondía".¹²⁸ La USITC estudió en primer lugar si

¹²⁴ *Ibid.*, párrafo 5.17.

¹²⁵ *Ibid.*, párrafo 7.4.

¹²⁶ *Ibid.*, párrafo 7.5.

¹²⁷ *Ibid.*, párrafo 7.9.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 7.10.

el aumento de las importaciones provenientes de todas las fuentes distintas del Canadá y México era una causa sustancial de daño grave; y a continuación, en segundo lugar, si la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania modificaría esa conclusión. Pero lo que correspondía averiguar era si las importaciones alcanzadas por la medida -es decir, las que no provenían del Canadá, México, Israel ni Jordania- eran una causa sustancial de daño grave. Con respecto a la presentación por los Estados Unidos de estadísticas sobre las importaciones procedentes de Israel y Jordania, Nueva Zelandia aduce que la cuestión planteada al Grupo Especial no era si *podía* presentarse una explicación razonada y adecuada que demostrase que las importaciones comprendidas por la medida eran causa de daño grave. Según Nueva Zelandia, la cuestión era si la USITC, en los hechos, *había* presentado tal explicación explícitamente en su informe.

4. Relación causal

a) Consideraciones generales

167. Nueva Zelandia aduce que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no presentar una explicación razonada y adecuada que estableciera la existencia de una relación de causalidad entre el "aumento de las importaciones" de CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable y el "daño grave" causado a los respectivos productores nacionales.

168. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial llegó acertadamente a la conclusión de que la USITC debería haber presentado un análisis colectivo de los efectos de daño de los factores distintos del aumento de las importaciones. El Órgano de Apelación, en *CE - Accesorios para tuberías*, constató que en el contexto de un análisis sobre la relación causal conforme al *Acuerdo Antidumping* no se requiere en todos los casos una evaluación colectiva de los efectos de daño de todos los demás factores, pero puede requerirse en circunstancias concretas cuando la falta de esa evaluación daría lugar a que se atribuyesen a las importaciones daños causados por otros factores. A juicio de Nueva Zelandia, la práctica de la USITC de evaluar los efectos de daño de los demás factores en forma individual "crea el riesgo de una constatación de relación causal ... aunque los demás factores, cumulativamente, tengan mayor efecto en el daño grave que el aumento de las importaciones".¹²⁹ Además, la USITC constató en este asunto que había otros factores causantes de

¹²⁹ *Ibid.*, párrafo 6.10.

daño grave (la disminución de la demanda, los aumentos de la capacidad de producción nacional, los costos heredados y la competencia dentro de la rama de producción nacional), que efectivamente contribuían en grado significativo al daño grave alegado. La evaluación individual de esos factores, a juicio de Nueva Zelandia -particularmente cuando los factores están "vinculados y entrelazados"- no aclara cuál ha sido su repercusión total en el daño grave.¹³⁰ Nueva Zelandia alega que la referencia del Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, a la necesidad de evaluar la naturaleza y el alcance del daño causado supone una evaluación colectiva de ese daño.

169. Nueva Zelandia, además, discrepa de la afirmación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial interpretó equivocadamente el análisis sobre la relación causal efectuado por la USITC y con frecuencia no tuvo en cuenta la totalidad de las constataciones de la USITC sobre cuestiones determinadas.

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC

170. A juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial llegó acertadamente a la conclusión de que la USITC no había dado una explicación razonada y adecuada que demostrase la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de CPLPAC y el daño grave. Contrariamente a lo que sostienen los Estados Unidos, el Grupo Especial no llevó a cabo un examen *de novo*; el "conjunto de datos" preparado por el Grupo Especial estaba formado por gráficos hechos sobre la base de datos incluidos en el expediente de la USITC.

171. Según Nueva Zelandia, el Grupo Especial tampoco sustituyó las conclusiones de la USITC sobre la coincidencia por las suyas propias, sino que buscó la explicación razonada y adecuada de la determinación de la USITC. El Grupo Especial constató con acierto que no había coincidencia entre las tendencias de las importaciones y las de los factores de daño. Además, el Grupo Especial no hizo caso omiso de los efectos de los precios de importación, como aducen los Estados Unidos, sino que examinó el análisis de la USITC sobre los precios después de constatar la falta de coincidencia. Nueva Zelandia alega también que el Grupo Especial no omitió considerar la situación global de la rama de producción nacional; fue la propia USITC la que, en lo esencial, sólo tomó en consideración dos indicadores. A juicio de Nueva Zelandia, los Estados Unidos, en realidad, critican al Grupo Especial por no haber llevado a cabo un examen *de novo*.

¹³⁰ *Ibid.*, párrafo 6.11.

172. Nueva Zelandia añade que el Grupo Especial constató acertadamente, al considerar las "condiciones de competencia", que el análisis de la USITC sobre los precios no había sido razonado y adecuado. Contrariamente a las aseveraciones de los Estados Unidos, el Grupo Especial no sugirió que era necesario que la USITC demostrara las ventas a precios inferiores respecto de cada producto y en todos los momentos para justificar una constatación de ventas a menor precio. Lo que constató el Grupo Especial -acertadamente- según sostiene Nueva Zelandia es que el análisis de los precios efectuados por la USITC era defectuoso porque la USITC no dio una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos confirmaban la "tesis general" de la USITC según la cual "las importaciones tenían precio inferior al del acero de producción nacional".¹³¹

173. Nueva Zelandia alega también que el Grupo Especial insistió con acierto en que la USITC debía "justificar por qué se había basado" en datos sobre precios correspondientes a Valores Unitarios Medios al realizar su análisis sobre los precios. El Grupo Especial observó las reservas expresadas por la propia USITC sobre el empleo de datos agregados en lugar de datos referentes a cada producto. El Grupo Especial formuló la "observación perfectamente razonable"¹³² de que, habiendo manifestado salvedades y reservas acerca de los datos sobre los precios en que se había apoyado, la USITC tenía que justificar por qué se basaba en esos datos. Nueva Zelandia recuerda que el Grupo Especial también constató que ni siquiera esos datos daban respaldo a las conclusiones que la USITC había extraído.

174. Nueva Zelandia sostiene a continuación que el Grupo Especial llegó correctamente a la conclusión de que la definición amplia del producto en el caso de CPLPAC hacía difícil para la autoridad competente determinar el punto de competencia adecuado al efectuar un análisis de las condiciones de competencia. En el caso de una definición amplia del producto, las estadísticas sobre la rama de producción y las importaciones sólo presentarán promedios y no ofrecerán información suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado. A juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial no estaba tratando la cuestión del "producto similar", sino planteando el argumento de que, con independencia de que la determinación del "producto similar" estuviese o no en conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, una definición amplia del producto tiene consecuencias en la determinación sobre la relación causal. Contrariamente a las alegaciones de los Estados Unidos,

¹³¹ *Ibid.*, párrafo 6.33.

¹³² *Ibid.*, párrafo 6.39.

el Grupo Especial no interpretó incorrectamente las constataciones que hizo a este respecto el Grupo Especial que se ocupó de *Argentina - Calzado (CE)*.

175. Nueva Zelandia, por último, sostiene que el Grupo Especial llegó correctamente a la conclusión de que la USITC había omitido separar y distinguir los efectos de daño de los siguientes factores respecto del aumento de las importaciones. En cuanto a la disminución de la demanda, Nueva Zelandia alega que la objeción de los Estados Unidos a las constataciones del Grupo Especial supone una discrepancia de las conclusiones de éste acerca de los hechos; al final del período objeto de investigación había una gran coincidencia entre la disminución de la demanda y el daño, mientras que las importaciones disminuían. Con respecto a los aumentos de la capacidad de producción nacional, según Nueva Zelandia, la USITC reconoció que esos aumentos probablemente habían desempeñado una función en las disminuciones de los precios internos; sin embargo, la USITC desechó ese factor sin evaluar su naturaleza y alcance, a pesar de que los hechos indicaban que la rama de producción nacional utilizaba el exceso de capacidad en forma que hacía bajar los precios o contribuía a su baja.

176. Con respecto a la competencia dentro de la rama de producción, Nueva Zelandia alega que la propia USITC reconoció la función desempeñada por esa competencia como causa de daño, pero después omitió explicar cómo había asegurado la no atribución de los efectos de daño de ese factor. Los Estados Unidos sugieren que las ventajas de las miniaceras en los costos no se modificaron durante el período objeto de investigación; sin embargo, como reconoció el Grupo Especial, la existencia de un factor durante todo el período no significa que no pueda desempeñar una función como causa de daño grave. Nueva Zelandia también objeta la introducción por los Estados Unidos de datos no revelados anteriormente para respaldar sus argumentos.

177. Con respecto a los costos heredados, Nueva Zelandia sostiene que las constataciones de la USITC, así como los datos examinados por el Grupo Especial, muestran que los costos heredados imponían una pesada carga a los productores integrados. Nueva Zelandia alega que la propia USITC reconoció los problemas causados por esos costos a la rama de producción, pero después desechó ese factor -"en media frase"¹³³- sobre la base de la afirmación de que esos costos no contribuyeron a la baja de los precios.

¹³³ *Ibid.*, párrafo 6.72.

H. *Argumentos de Noruega - Apelado*

1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD

178. Noruega pide que el Órgano de Apelación desestime la apelación de los Estados Unidos respecto de las conclusiones del Grupo Especial sobre la evolución imprevista de las circunstancias. Noruega recuerda que el Órgano de Apelación constató, en *Estados Unidos - Cordero*, que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias constituye una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que, en consecuencia, el informe de las autoridades competentes debe contener una constatación o una conclusión fundamentada sobre la evolución imprevista de las circunstancias. Noruega se remite, además, a la afirmación del Órgano de Apelación de que un grupo especial puede evaluar si la explicación de las autoridades competentes sobre su determinación es o no razonada y adecuada "sólo si el grupo especial examina críticamente esa explicación, a fondo y a la luz de los hechos planteados al grupo especial".¹³⁴ Por consiguiente, según Noruega, los grupos especiales deben examinar si las autoridades competentes tomaron en consideración todos los hechos pertinentes y explicaron adecuadamente de qué modo confirman sus determinaciones. A juicio de Noruega, es evidente que tal demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe estar integrada con la explicación de los demás requisitos y vinculada lógicamente con ella, y también debe ser razonada y adecuada.

179. Noruega sostiene que el artículo XIX del GATT de 1994 exige que la evolución imprevista de las circunstancias esté vinculada con el producto cuya importación ha aumentado. Los Estados Unidos, a juicio de Noruega, parecen sugerir que la USITC llegó a la conclusión de que los efectos de cierta evolución de las circunstancias macroeconómicas eran bastante coherentes en todas las respectivas ramas de producción de acero. Según Noruega, no existe tal conclusión en el informe de la USITC y, por añadidura, la conclusión es inexacta.

180. Noruega sostiene además que los datos no utilizados por la USITC en su análisis sobre la evolución imprevista de las circunstancias, pero empleados en otros lugares del informe de la USITC, no son pertinentes para el examen por el Grupo Especial. En opinión de Noruega, una conclusión fundamentada es aquella que vincula los hechos pertinentes con la conclusión a que se llega, y no

¹³⁴ Comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 118, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

aquella en que "se dejan librados a la conjetura y la suposición elementos fundamentales del análisis".¹³⁵ Según Noruega, la posición de los Estados Unidos parece ser que la autoridad competente sólo tiene que reunir informaciones en un informe y formular una determinación, sin dar ningún razonamiento que la respalde.

181. En cuanto a la afirmación de los Estados Unidos de que las constataciones del Grupo Especial sobre la falta de una explicación razonada y adecuada sólo suponen una violación del párrafo 1 del artículo 3 y no de los artículos 2 ni 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, Noruega sostiene que el Órgano de Apelación ha explicado en anteriores asuntos referentes a salvaguardias que la omisión de dar una explicación razonada y adecuada constituye no sólo una violación del párrafo 1 del artículo 3, sino también de obligaciones sustantivas del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³⁶ Según Noruega, "[e]s inherente al concepto de 'determinación', en que se basan tanto el artículo 2 como el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que debe existir un examen completo de todos los hechos y argumentos y una explicación razonada y adecuada de la forma en que se han cumplido los requisitos necesarios para la imposición de la medida".¹³⁷

182. Con respecto al párrafo 7 del artículo 12 del ESD, Noruega sostiene que los Estados Unidos, en realidad, reprochan al Grupo Especial haber formulado más constataciones que las necesarias. El Grupo Especial tenía que examinar si la USITC había dado una explicación razonada y adecuada en apoyo de sus determinaciones. Una vez que el Grupo Especial decidió que no existía tal explicación, su análisis debería haber concluido. Por lo tanto, no correspondía que el Grupo Especial desarrollara otras explicaciones ni examinara si había pruebas que condujeran a una conclusión distinta de la que extrajo la USITC.

2. Aumento de las importaciones

183. Noruega sostiene que la apelación de los Estados Unidos respecto de las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones se apoya en dos fundamentos. En primer lugar, los Estados Unidos impugnan la norma aplicada por el Grupo Especial por no tener respaldo en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En segundo lugar, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial incurrió en error en su análisis de los datos sobre las importaciones de CPLPAC,

¹³⁵ *Ibid.*, párrafo 132.

¹³⁶ *Ibid.*, párrafo 98.

¹³⁷ *Ibid.*, párrafo 100.

barras de acero laminado en caliente y varillas de acero inoxidable. En su comunicación, Noruega sólo se refiere a la norma jurídica general sobre el aumento de las importaciones y, con respecto a los argumentos referidos a productos específicos respecto de CPLPAC, las barras laminadas en caliente y las varillas de acero inoxidable, incorpora mediante referencia los argumentos correspondientes de los demás reclamantes.¹³⁸

184. Noruega entiende que los Estados Unidos aducen que el requisito, establecido en *Argentina - Calzado (CE)*, de que los aumentos de las importaciones hayan sido "lo bastante recientes, lo bastante súbitos, lo bastante agudos y lo bastante importantes" se aplica a la etapa en que se determina la existencia de daño grave o de relación causal. Este argumento, a juicio de Noruega, "desconoce simplemente"¹³⁹ lo que se dijo en *Argentina - Calzado (CE)* y la forma en que los requisitos allí establecidos se han aplicado más generalmente en la solución de diferencias en la OMC. El Órgano de Apelación no estaba haciendo una afirmación sobre todo el proceso de investigación. A juicio de Noruega, el Órgano de Apelación no procuraba aplazar el requisito de que los aumentos fuesen recientes, súbitos, agudos e importantes hasta la etapa en la que se determinara la existencia de daño grave o relación causal.

185. Noruega sostiene que la USITC, al evaluar el aumento de las importaciones, tenía la obligación de examinar el pasado reciente. Teniendo en cuenta el carácter extraordinario o anormal de las medidas de salvaguardia, reconocido por el Órgano de Apelación, no basta que las autoridades competentes determinen sencillamente que el nivel de las importaciones, al final o cerca del final del período, era superior al que tuvieron en algún momento anterior indeterminado. En ciertas circunstancias, una disminución de las importaciones al final del período objeto de investigación puede excluir la constatación de un aumento de las importaciones conforme al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Noruega sostiene que el argumento de los Estados Unidos, de que "cualquier aumento sirve", permitiría que las autoridades desconocieran tendencias mantenidas durante todo el período objeto de investigación y menoscabaría las disciplinas del Acuerdo.

186. Noruega argumenta que el criterio de los Estados Unidos tiene el efecto de tratar de sustituir una norma coherente con los objetivos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a saber, mitigar los efectos del aumento súbito de las importaciones, por una norma que permita la imposición arbitraria de medidas de salvaguardia simplemente porque las importaciones hayan aumentado en alguna etapa del

¹³⁸ *Ibid.*, párrafo 141.

¹³⁹ *Ibid.*, párrafo 145.

pasado. Los Estados Unidos, según Noruega, pretenden que el Órgano de Apelación invierta su jurisprudencia para permitir que los Estados Unidos persistan en su práctica conforme a la cual basta un mero aumento, o "cualquier aumento"; este criterio permitiría formular una determinación de que las importaciones han aumentado sobre la base de un máximo que hubieran alcanzado en algún momento del período objeto de investigación, desconociendo las tendencias de todo ese período. Noruega llega a la conclusión de que tal criterio carece de fundamento jurídico y, por lo tanto, debe rechazarse.

- a) Argumentos referidos específicamente a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable

187. Noruega alega que el Grupo Especial constató acertadamente que la determinación de la USITC respecto de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable no cumplía los requisitos del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según Noruega, el problema jurídico concreto planteado en este caso consiste en que de los tres miembros de la Comisión que, según los Estados Unidos, votaron afirmativamente respecto de los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable, no todos relacionaron sus constataciones con dichos productos. El Grupo Especial examinó si los Estados Unidos habían establecido, mediante una determinación adecuada apoyada por un informe en que se enunciara una explicación razonada y adecuada, que tenían derecho a aplicar una medida de salvaguardia sobre los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable. Noruega sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que no existía tal determinación apoyada por una explicación razonada y adecuada porque la Proclamación Presidencial se remite a tres determinaciones inconciliables entre sí, basadas en productos diferentes.

188. El razonamiento del Grupo Especial se basó en el requisito de que la medida impuesta en definitiva debía basarse en una determinación, publicada en el informe, y la investigación que la apoyara. Esta obligación, a juicio de Noruega, tiene dos aspectos. En primer lugar debe existir una determinación, apoyada por un informe, en que se enuncie una explicación razonada y adecuada; en segundo lugar, esa determinación debe referirse a los productos a los que se imponen las medidas de salvaguardia.

189. Ambos aspectos están perfectamente establecidos en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y han sido aclarados desde hace tiempo por el Órgano de Apelación. Por lo tanto, la determinación que requieren los Miembros de la OMC en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debe constituir un único acto del que un Miembro de la OMC es responsable. El Grupo Especial no

se apartó de las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*; siguió esas constataciones del Órgano de Apelación planteándose si existía o no un único acto jurídico, en forma de una determinación apoyada por un informe con explicaciones razonadas y adecuadas. Noruega aduce que el Grupo Especial constató con acierto que no existía.

190. Noruega aduce que, contrariamente a lo que aducen los Estados Unidos, las constataciones divergentes que se basan en productos definidos en distinta forma son intrínsecamente inconciliables. Noruega estima, además, que la cuestión planteada al Grupo Especial no consistía en determinar si había o no coincidencia entre los productos comprendidos en las determinaciones formuladas por los miembros de la Comisión Sra. Bragg, Sr. Devaney y Sra. Miller. Como lo aclaró, el Grupo Especial examinó si esos dictámenes eran conciliables a los efectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Noruega argumenta que, para conciliar los distintos análisis y constataciones de los tres miembros de la Comisión, basados en volúmenes de importación diferentes, el Grupo Especial habría tenido que examinar *a posteriori* todos los datos en que esos miembros de la Comisión basaron sus análisis y determinar si se había cumplido o no el requisito del aumento de las importaciones. Noruega sostiene que no corresponde al Grupo Especial conciliar, volver a evaluar ni reformular la medida examinando datos que se encuentran en algún lugar del informe. La tarea del Grupo Especial, según Noruega, consiste en evaluar si los Estados Unidos cumplieron o no las obligaciones que les imponía el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

191. Noruega también discrepa del argumento de los Estados Unidos según el cual los informes del Grupo Especial se inmiscuyen indebidamente en la forma en que los Miembros organizan el procedimiento de decisión de sus autoridades competentes. En opinión de Noruega, el Grupo Especial "siguió plenamente"¹⁴⁰ al Órgano de Apelación al reconocer la facultad discrecional soberana de los Estados Unidos de organizar su procedimiento interno de decisión como un ejercicio de su soberanía. Noruega estima que el Grupo Especial no impuso prescripción alguna respecto de la forma en que los Estados Unidos organizan sus procedimientos internos de decisión en las investigaciones en materia de salvaguardias.

192. Por último, Noruega sostiene que el Grupo Especial no necesitaba tratar los argumentos de los reclamantes según los cuales cada uno de los dictámenes individuales, analizado por separado, tampoco cumple las prescripciones establecidas por el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, Noruega sostiene que, si el Órgano de Apelación estima

¹⁴⁰ *Ibid.*, párrafo 286.

necesario hacerlo, el expediente contiene suficientes constataciones, argumentos y hechos no controvertidos que muestran la inexactitud de la afirmación de los Estados Unidos.

3. Paralelismo

193. Noruega sostiene que no hay ninguna razón para que el Órgano de Apelación altere las constataciones del Grupo Especial sobre el paralelismo. Noruega discrepa de la afirmación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial creó una nueva prescripción que exige un análisis separado de las importaciones provenientes de fuentes no sujetas a las medidas de salvaguardia. Noruega plantea que el párrafo 1 del artículo 2 se ha interpretado en el sentido de que sólo se refiere a las importaciones provenientes de fuentes comprendidas y limita la base de productos de la determinación a las importaciones abarcadas por las medidas. El término "importaciones", en el artículo 4, debe tener el mismo significado; y por lo tanto la frase "factores distintos de las importaciones" debe interpretarse como "factores distintos de las importaciones abarcadas". En consecuencia, en opinión de Noruega, al exigir que los efectos de las importaciones no abarcadas por las medidas se tuvieran en cuenta y no se los atribuyera a las importaciones comprendidas en ellas, el Grupo Especial no hizo otra cosa que aplicar la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 al debido conjunto de productos. Por otra parte, la disposición citada, al referirse a "otros factores", no establece una lista exhaustiva y las autoridades competentes tienen el deber de investigar también más allá de los factores de daño enumerados. Noruega afirma que los Estados Unidos nunca explicaron cómo podía demostrar una autoridad competente, salvo mediante la realización de un análisis a los efectos de la no atribución respecto de las importaciones excluidas, la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones efectivamente abarcadas por las medidas pertinentes y el daño grave.

194. A ese respecto, Noruega señala también que un procedimiento inadecuado de la autoridad competente puede tener, fácilmente, consecuencias importantes en su conclusión. Respecto de algunos grupos de productos, las importaciones procedentes de México y el Canadá, consideradas en conjunto, representaban el 40 por ciento de las importaciones provenientes de todas las demás fuentes. De hecho, en los casos de algunos productos, hasta las propias autoridades estadounidenses llegaron a la conclusión de que las importaciones provenientes de esas fuentes, incluso tomadas individualmente, contribuían en grado importante al daño grave.

195. Según Noruega, los Estados Unidos sostienen que, dado que las importaciones procedentes de Israel y Jordania no existían o eran infinitesimales, el análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN también ofrece las necesarias constataciones explícitas respecto de las importaciones provenientes de todas las fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania. Noruega sostiene que los Estados Unidos invocan en realidad una excepción *de minimis* que no existe. Noruega añade que también es errónea la afirmación de los Estados Unidos según la cual la exigencia del Grupo Especial impone la obligación de formular constataciones redundantes. Al exigir que los Estados Unidos formularan constataciones específicas sobre las importaciones no procedentes del TLCAN, el Grupo Especial, según considera Noruega, hace posible que las autoridades competentes formulen una determinación adecuada, basada exclusivamente en las importaciones abarcadas, en plena conformidad con los requisitos del régimen de la OMC.

4. Relación causal

196. Noruega pide que el Órgano de Apelación confirme las constataciones del Grupo Especial de que la USITC no cumplió las normas necesarias en materia de relación causal respecto de CPLPAC, las barras laminadas en caliente y acabadas en frío, las barras de refuerzo, los tubos soldados, los ABJH, las barras de acero inoxidable, los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable.

197. Noruega señala que carecen de todo fundamento las alegaciones de los Estados Unidos según las cuales el Grupo Especial interpretó erróneamente la norma en materia de relación causal y "atribuyó sistemáticamente al análisis de la USITC constataciones que ésta no había formulado, presentó en términos inexactos o desconoció constataciones fundamentales de la USITC [...] y hasta sustituyó opiniones de la USITC sobre el expediente por las suyas propias".¹⁴¹

198. Noruega alega que, contrariamente a los argumentos de los Estados Unidos, el Grupo Especial no sustituyó las conclusiones "*razonables*" de la USITC sobre la relación causal por las suyas propias. Lo que hizo fue examinar las pruebas que la USITC había tenido ante sí y reconocer la evidente falta de coincidencia entre el aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. Debido a la falta de coincidencia, el Grupo Especial procuró extraer del análisis de la USITC las razones por las que seguía existiendo una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. Noruega sostiene que, sobre la

¹⁴¹ *Ibid.*, párrafo 164, con referencia al párrafo 168 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

base de las pruebas presentadas al Grupo Especial, no había ningún análisis formulado por la USITC que pudiera cumplir la norma.

199. Noruega sostiene que la USITC, al poner fin a su investigación de factores individuales una vez que había demostrado que no eran una causa de daño igual ni mayor que el aumento de las importaciones, no cumplió la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4. Este método, a juicio de Noruega, es claramente incorrecto porque no cumple lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que, conforme a la jurisprudencia del Órgano de Apelación, obliga a la autoridad competente a separar y distinguir los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de daño causados por otros factores.

200. Según Noruega, los Estados Unidos también confunden un examen crítico realizado por el Grupo Especial con un examen *de novo* de los hechos. A juicio de Noruega, el Grupo Especial aplicó correctamente la norma de examen y comprobó si la USITC había evaluado todos los factores pertinentes y facilitado una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos confirmaban su determinación de la existencia de una relación de causalidad, así como su análisis a los efectos de la no atribución.

201. Noruega se adhiere, además, a los argumentos referentes a productos específicos que formulan otros apelados. En particular, en lo que respecta a la cuestión de la norma de examen y los detalles del análisis sobre CPLPAC, Noruega se remite específicamente a la comunicación del apelado presentada por el Brasil.

I. *Argumentos de Suiza - Apelado*

1. La evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD

202. Suiza pide que el Órgano de Apelación confirme las conclusiones del Grupo Especial acerca de la evolución imprevista de las circunstancias.

203. En lo que respecta al argumento de los Estados Unidos de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene la palabra "explícitas", Suiza sostiene que la necesidad de una determinación explícita no es más que una aclaración del requisito que figura en el párrafo 1 del artículo 3, de que el informe publicado contenga "conclusiones fundamentadas", y la prescripción del párrafo 2 c) del artículo 4 de dar un "análisis detallado", acompañado de "una demostración de la pertinencia de los factores examinados".

204. Suiza sostiene que el Grupo Especial aplicó la norma de examen correcta al examinar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Al afirmar que debía examinar si las autoridades competentes habían "tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas"¹⁴², el Grupo Especial no hizo otra cosa que formular que le correspondía responsabilidad al aplicar la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD. Suiza afirma que el Grupo Especial no estaba permitiendo que su enfoque reflejase, a este respecto, preocupaciones pertinentes al párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

205. Suiza alega que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 exige que exista una vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias de que se trata y el aumento de las importaciones de cada uno de los productos específicos que pueden ser objeto de una medida de salvaguardia. Según Suiza, por lo tanto, no basta vincular la evolución imprevista de las circunstancias con uno solo de esos productos.

206. Suiza sostiene, además, que el Grupo Especial constató acertadamente que las conclusiones de la USITC no tenían respaldo en los datos que vinculaban esa evolución con determinados aumentos de las importaciones. Una "conclusión fundamentada" conforme al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es aquella que vincula los hechos pertinentes con la conclusión a la que se llega, y no aquella en que "quedan librados a la conjetura y la suposición elementos fundamentales del análisis".¹⁴³ Suiza sostiene que la posición de los Estados Unidos parece ser que la autoridad competente sólo tiene que reunir información en un informe y formular una determinación, sin estar obligada a presentar un razonamiento válido que apoye su conclusión. A juicio de Suiza, tal resultado convierte en una "burla"¹⁴⁴ la prescripción del párrafo 1 del artículo 3, por la que las autoridades competentes deben publicar un informe de "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

207. Con respecto al párrafo 7 del artículo 12 del ESD, Suiza alega que el Grupo Especial examinó cabalmente todos los hechos y argumentos de los Estados Unidos y expuso debidamente el fundamento básico de sus constataciones.

¹⁴² Comunicación del apelado presentada por Suiza, párrafo 72, con referencia al párrafo 121 del informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*.

¹⁴³ *Ibid.*, párrafo 81.

¹⁴⁴ *Ibid.*, párrafo 81.

2. Aumento de las importaciones

a) Consideraciones generales

208. Suiza sostiene que el Grupo Especial llegó acertadamente a la conclusión de que el aumento de las importaciones tiene que ser reciente. Según Suiza, esta conclusión "sigue con precisión" la constatación del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*¹⁴⁵, y se deduce del empleo del tiempo presente en la frase del texto en inglés "*is being imported*" ("[las importaciones] ... han aumentado"), en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

209. Suiza también está de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que el aumento de las importaciones tiene que ser súbito. Según Suiza, esa interpretación encuentra pleno apoyo en la constatación del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, que a su vez se basa en la interpretación contextual del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

210. Por último, Suiza discrepa de la posición de los Estados Unidos según la cual "la expresión "han aumentado en tal cantidad" "se limita a establecer la prescripción de que, en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".¹⁴⁶ Suiza considera que este argumento adopta el análisis "simplista"¹⁴⁷ basado en los momentos inicial y final, que el Órgano de Apelación rechazó en *Argentina - Calzado (CE)*.¹⁴⁸

¹⁴⁵ *Ibid.*, párrafo 90, con referencia al párrafo 130 del informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 94, con referencia al párrafo 102 de la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos.

¹⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 94.

¹⁴⁸ *Ibid.*, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 129-131.

b) Argumentos referidos específicamente a CPLPAC¹⁴⁹

211. Según Suiza, los Estados Unidos pretenden "rehabilitar"¹⁵⁰ el informe de la USITC comparando el nivel de las importaciones entre 1996 y 2000 y sin referirse al nivel de las importaciones al final del período objeto de investigación. Suiza considera que este criterio es "patentemente equivocado".¹⁵¹

c) Argumentos referidos específicamente a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable

212. Suiza afirma que las constataciones del Grupo Especial son correctas y están totalmente en conformidad con la jurisprudencia anterior de los grupos especiales y el Órgano de Apelación. Lo que trató el Grupo Especial no es la forma en que funciona la legislación de los Estados Unidos, sino el hecho de que el funcionamiento de la legislación estadounidense -conforme a la cual el Presidente debe apoyarse en la decisión de tres miembros de la Comisión como mínimo- hacía preciso tratar el producto similar de manera coherente. De lo contrario, el análisis de esos miembros de la Comisión no podía respaldar las medidas aplicadas a cada uno de esos productos.

213. Suiza aduce que los Estados Unidos se equivocan al alegar que las constataciones del Grupo Especial "no dan ninguna idea del razonamiento del Grupo Especial". El Grupo Especial expuso perfectamente su razonamiento. Suiza no alcanza a comprender cómo pueden los Estados Unidos reconocer que los tres miembros de la Comisión basaron sus constataciones en datos correspondientes a dos grupos diferentes de productos, para alegar después que las constataciones diferentes basadas en los datos relativos a esos grupos apoyan, ambas, una medida que se aplica a uno solo de ellos. Es imposible conciliar las constataciones porque se refieren a cuestiones totalmente distintas. El Grupo Especial simplemente constató que, para cumplir las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la autoridad de un Miembro no puede llegar a una constatación afirmativa (cualquiera que sea la forma en que se la defina) e imponer una medida que se basa en definiciones múltiples y no coherentes del producto similar. No se trata de una constatación muy trascendente.

¹⁴⁹ Respecto de las barras de acero inoxidable, Suiza se remite a los argumentos de los demás reclamantes y los incorpora mediante referencia (párrafo 100 de la comunicación del apelado presentada por Suiza).

¹⁵⁰ Comunicación del apelado presentada por Suiza, párrafo 104.

¹⁵¹ *Ibid.*

214. Según Suiza, los Estados Unidos alegan equivocadamente que la referencia a "algo que está más allá", que figura en el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Tubos*, se aplica en el presente caso. Ese texto es una afirmación por el Órgano de Apelación de que, desde el punto de vista jerárquico, la demostración de una amenaza es más fácil que la de un daño real, que es "algo que está más allá" de la amenaza. Por lo tanto, el Órgano de Apelación parece haber razonado que si bastaban tres votos sobre amenaza de daño, también debía bastar una combinación de tres votos sobre amenaza y daño. Por último, a juicio de Suiza la decisión del Grupo Especial no vulnera de manera indebida el derecho de un Miembro a organizar el proceso de adopción de decisiones de su autoridad competente.

3. Paralelismo

215. Según Suiza, el Órgano de Apelación estableció inequívocamente -sobre la base de la identidad de los textos de los párrafos 1 y 2 del artículo 2- que las importaciones incluidas en las determinaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 deben corresponder a las importaciones incluidas en la aplicación de la medida conforme al párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Esto es fundamental para el caso presente. No significa que no pueda existir un "desnivel" entre las importaciones comprendidas en la investigación y las importaciones abarcadas por la medida. Pero, según Suiza, ese desnivel sólo puede justificarse -como ha declarado el Órgano de Apelación- si queda establecido explícitamente que el aumento de las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio ha causado *por sí solo* daño grave o amenaza de daño grave.

216. Los Estados Unidos, en opinión de Suiza, han incumplido evidentemente esta norma. Son igualmente infundadas las críticas de los Estados Unidos al Grupo Especial por haber insertado en el análisis una etapa adicional supuestamente incorrecta. El método seguido por el Grupo Especial, una vez más, está basado en una jurisprudencia firme de los grupos especiales y el Órgano de Apelación. Suiza discrepa también del argumento de los Estados Unidos según el cual, si el volumen de las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio es extremadamente reducido, las conclusiones de la autoridad competente respecto del total de las importaciones son aplicables también a las importaciones procedentes de todas las fuentes distintas de las zonas de libre comercio exceptuadas. Suiza sostiene que, aunque las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran reducidas, o en algunos casos hasta casi inexistentes, ello no exonera a los Estados Unidos de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que las importaciones de fuentes abarcadas por la medida cumplen por sí solas los requisitos de aplicación de una medida de salvaguardia.

4. Relación causal

a) Consideraciones generales

217. Suiza pide que el Órgano de Apelación confirme las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal. Para los Estados Unidos, el aspecto central de los presuntos errores del Grupo Especial respecto de la relación causal se refiere a su determinación de los hechos y su ponderación y apreciación de las pruebas. Sin embargo, los Estados Unidos no alegan en parte alguna de su argumentación que el Grupo Especial haya violado lo dispuesto en el artículo 11 del ESD. Lo único que han alegado los Estados Unidos, en su detallada argumentación producto por producto, es que el Órgano de Apelación debería llegar a una constatación diferente sobre los hechos que la establecida por el Grupo Especial. Como los Estados Unidos no han aducido ante el Órgano de Apelación que se hubiera violado el artículo 11, no pueden obtener que se revoquen las constataciones del Grupo Especial sobre los hechos y su ponderación de las pruebas. La situación es análoga a la que consideró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*.¹⁵²

218. Suiza alega, además, que la comunicación de los Estados Unidos sugiere erróneamente que el Grupo Especial incurrió en el supuesto incumplimiento de una norma indeterminada sobre la "carga de la prueba" antes de poder llegar a la conclusión de que las constataciones de la USITC eran incompatibles con el régimen de la OMC. Conforme al artículo 11 del ESD, el Grupo Especial debía "hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido". Esto suponía que el Grupo Especial determinara, según los términos empleados por el Órgano de Apelación, si la USITC dio una explicación razonada y adecuada. Pero los Estados Unidos no han alegado que el Grupo Especial hubiese violado las obligaciones impuestas por el artículo 11 del ESD. Según Suiza, además, los Estados Unidos se equivocan al suponer que el Órgano de Apelación, mediante la simple revocación de las constataciones del Grupo Especial sobre determinadas cuestiones, podría confirmar el análisis de la relación causal realizado por la USITC.

219. Suiza sostiene que existen por lo menos dos vicios metodológicos generales en que incurrió la USITC. En primer lugar, en los casos en que la USITC determinó que existía más de una causa de daño, omitió evaluar, separar y distinguir los efectos colectivos de las otras causas de los efectos presuntamente causados por el aumento de las importaciones. En segundo lugar, la USITC sigue

¹⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, párrafos 51-75.

considerando que la mera determinación de que el aumento de las importaciones es una causa "igual o mayor" que cualquier otra de las causas de daño cumple la prescripción de no atribución establecida en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; se trata del mismo criterio que el Órgano de Apelación declaró incompatible con el régimen de la OMC en *Estados Unidos - Cordero*.

220. Suiza sostiene que el marco analítico general del Grupo Especial es "inobjetable". Señala que el Grupo Especial "compartimentó"¹⁵³ el análisis sobre la "coincidencia" y las "condiciones de competencia" y sostiene que, una vez que el Grupo Especial constató la falta de coincidencia, no realizó un análisis suficientemente crítico acerca de si la USITC había demostrado, sin embargo, la existencia de una relación de causalidad. Suiza sostiene que, al no existir coincidencia, los hechos establecidos por la USITC no constituyen una explicación concluyente de la existencia de una relación de causalidad. Sin embargo, incluso sobre la base de un "examen no crítico e indebidamente deferente"¹⁵⁴, el Grupo Especial llegó a la conclusión, en nueve de los diez casos, de que no había una explicación razonada y adecuada.

221. Suiza está de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que, cuando existen varios factores causantes de daño, la autoridad competente debe evaluar sus efectos colectivamente para asegurarse de no atribuir al aumento de las importaciones ningún daño causado por otros factores. De hecho, por estas razones, el Grupo Especial podría haber constatado que todas y cada una de las determinaciones de la USITC sobre la relación causal eran incompatibles con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Grupo Especial no sugirió que la metodología aplicable a la relación causal tuviera que establecer un análisis a los efectos de la no atribución en todos y cada uno de los casos sobre los efectos cumulativos de los otros factores; los casos que requieren la evaluación cumulativa son aquellos en que la evaluación individual no basta para asegurar que no se atribuyan al aumento de las importaciones los efectos causados por otros factores. Suiza encuentra apoyo a este razonamiento en las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos*.

222. Además, a juicio de Suiza, el Órgano de Apelación, en *CE - Accesorios para tuberías*, constató que un factor que no causa *ningún efecto de daño*, ni siquiera *efectos mínimos*, no tiene que ser objeto de un análisis a los efectos de la no atribución. Si se permitiera que las autoridades competentes desconozcan factores causales de los que se considera que sólo tienen efectos "mínimos", se crearía una excepción *de minimis* a la prescripción de no atribución que no está prevista en el

¹⁵³ Comunicación del apelado presentada por Suiza, párrafo 133.

¹⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 136.

párrafo 2 b) del artículo 4. En consecuencia, Suiza pide que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial respecto de los tubos soldados y los ABJH en lo referente a esta cuestión.

b) Argumentos referidos específicamente a los tubos soldados¹⁵⁵

223. Suiza sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que el análisis de la USITC sobre los aumentos de la capacidad de producción nacional era insuficiente para cumplir la prescripción sobre la no atribución. El Grupo Especial también constató con acierto que fue deficiente el análisis de la USITC sobre los resultados desfavorables, no relacionados con la importación, de un importante productor nacional; Suiza sostiene que el Grupo Especial constató correctamente que incluso los factores que tienen efectos de menor importancia deben ser objeto de un análisis a los efectos de la no atribución. Aun cuando el Órgano de Apelación revocara las constataciones del Grupo Especial, Suiza alega que, sin embargo, debería confirmar la conclusión final del Grupo Especial; con ese fin, Suiza se remite a sus propios argumentos y a los de otros reclamantes, planteados ante el Grupo Especial y acerca de los cuales éste no se pronunció.

J. *Apelaciones condicionales*

1. Argumentos del Brasil, el Japón y Corea - *Apelantes conjuntos*

224. El Brasil, el Japón y Corea piden, en forma condicional, que el Órgano de Apelación considere las alegaciones que han formulado con respecto a la definición del producto similar y la rama de producción nacional conforme al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4, así como sus alegaciones con respecto al párrafo 1 del artículo 5, del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

a) Definición del producto similar y la rama de producción nacional

225. En su apelación condicional conjunta, el Brasil, el Japón y Corea piden que el Órgano de Apelación resuelva acerca de si el agrupamiento por la USITC de los productos de la categoría "CPLPAC" en un único producto similar estuvo en conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en caso de que el Órgano de Apelación: i) discrepe de la constatación del Grupo Especial de que las medidas de salvaguardia "carecen de fundamento jurídico"; ii) revoque algún aspecto de cualquiera de las constataciones del

¹⁵⁵ Suiza incorpora, mediante referencia, los argumentos de los demás reclamantes respecto de las demás categorías de productos en litigio (párrafo 162 de la comunicación del apelado presentada por Suiza).

Grupo Especial contra los Estados Unidos respecto de CPLPAC; o iii) llegue a la conclusión de que el Grupo Especial debería haber dictado una resolución sobre el producto similar en apoyo de su constatación sobre la relación causal respecto de CPLPAC.

226. Según el Brasil, el Japón y Corea, las partes están de acuerdo en que los productos que componen la categoría de CPLPAC son distintos, ya que "tienen diferencias en sus propiedades físicas, sus usos finales, los gustos y hábitos del consumidor, el régimen aduanero y los procedimientos de producción".¹⁵⁶ Además, el Brasil, el Japón y Corea alegan que la USITC se negó a agrupar productos CPLPAC en otros asuntos anteriores sobre medidas comerciales correctivas.

227. Según el Brasil, el Japón y Corea, cada uno de los productos nacionales agrupados tiene que ser "similar" a todos los productos importados comprendidos en ese grupo. No basta que se compruebe que el grupo de productos nacionales es similar al de los productos importados. Además, el Brasil, el Japón y Corea alegan que el Órgano de Apelación explicó en *Estados Unidos - Cordero* "que la existencia de una línea de producción continua entre los productos -característica en que han insistido los Estados Unidos en el caso de los productos laminados planos de acero- no basta para superar su falta de 'similitud'".¹⁵⁷

228. A juicio del Brasil, el Japón y Corea, la rama de producción nacional debe definirse sobre la base de la relación competitiva existente entre el producto importado y el producto nacional similar. Por último, el Brasil, el Japón y Corea sostienen que la definición del producto, en el caso de CPLPAC, es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque los productos CPLPAC no son un único producto y no integran un verdadero mercado.

b) Párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

229. En el caso de que el Órgano de Apelación confirme o modifique las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal, el Brasil, el Japón y Corea piden que el Órgano de Apelación complete el análisis "con respecto a la falta de un análisis adecuado de la relación causal por los Estados Unidos, y constate que los Estados Unidos no aseguraron que sus medidas de salvaguardia se limitaran a la medida necesaria, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 5".¹⁵⁸ Subsidiariamente, en

¹⁵⁶ Comunicación presentada por el Brasil, el Japón y Corea como otros apelantes, párrafo 25.

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 31.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 2.

caso de que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial respecto del aumento de las importaciones y la relación causal, el Brasil, el Japón y Corea piden que el Órgano de Apelación examine si las medidas de salvaguardia, con la explicación dada por los Estados Unidos en su modelo económico presentado *a posteriori*, se ajustan al artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

230. El Brasil, el Japón y Corea alegan que, conforme a las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, las partes reclamantes acreditaron *prima facie* que los Estados Unidos violaron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 porque el Grupo Especial constató que los Estados Unidos no cumplieron las prescripciones sobre la relación causal que establece el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según el Brasil, el Japón y Corea, los Estados Unidos no han refutado la demostración *prima facie* de los reclamantes. El Brasil, el Japón y Corea alegan que el análisis presentado *a posteriori* por los Estados Unidos no está en conformidad con los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los Estados Unidos no tuvieron en cuenta los efectos de la disminución de la demanda, los aumentos de la capacidad de producción nacional, la competencia dentro de la rama de producción, así como los costos heredados, en los resultados de la rama de producción nacional.

2. Argumentos de China - Apelante

231. En el caso de que el Órgano de Apelación revoque constataciones del Grupo Especial suficientes para menoscabar su conclusión de que las medidas de salvaguardia carecían de fundamento jurídico, China pide que el Órgano de Apelación trate su alegación con respecto a la definición del producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4, así como sus alegaciones con respecto al párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

a) Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

232. China alega que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque no definieron adecuadamente el producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional. Según China, el método seguido por los Estados Unidos, de reunir productos en grupos arbitrarios, no permitió que se realizara un examen de la dinámica competitiva entre los diversos productos. China

sostiene que, no habiendo tal análisis, una rama de producción que no sufre daño puede beneficiarse de las medidas correctivas impuestas sobre un grupo más amplio de productos importados, algunos de los cuales pueden no haber aumentado siquiera. Además, China alega que ha demostrado, junto con los demás apelantes, que los Estados Unidos no tenían derecho a imponer las medidas de salvaguardia ni siquiera sobre la base de ese agrupamiento defectuoso de productos.

b) Párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

233. China alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque sus medidas de salvaguardia no se limitaron a prevenir o reparar el daño grave causado por las importaciones. China sostiene que los demás apelantes han demostrado que la USITC no separó debidamente los efectos de daño causados por otros factores de los causados exclusivamente por el aumento de las importaciones. Además, según China, el análisis presentado *a posteriori* por los Estados Unidos no separa y distingue los efectos que tuvieron en la rama de producción nacional factores distintos de las importaciones.

c) Párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

234. China alega, además, que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. China aduce en primer lugar que el método seguido por los Estados Unidos, de vincular la condición de país en desarrollo prevista en el párrafo 1 del artículo 9, con el Sistema Generalizado de Preferencias ("SGP") de los Estados Unidos es erróneo. China señala que los Estados Unidos ejercen facultades discrecionales al decidir la lista de beneficiarios en el contexto de su SGP y que varios de los criterios para la inclusión en esa lista no se relacionan con la situación de los países en materia de desarrollo. China sostiene que este método es incompatible con el párrafo 1 del artículo 9, que requiere expresamente una vinculación entre el trato especial y diferenciado otorgado en virtud de esa disposición y la situación de desarrollo de un Miembro.

235. China sostiene además que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque no dieron una explicación razonada y adecuada de la exclusión de China respecto del trato establecido en el párrafo 1 del artículo 9. China sostiene que su Protocolo de Adhesión establece su condición de país en desarrollo y que esa situación se aplica a los efectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A pesar de estas circunstancias inequívocas, los Estados Unidos omitieron, a juicio de China, dar una explicación de la exclusión de China de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

Además, China alega que los Estados Unidos no dieron una explicación de los motivos por los que las importaciones procedentes de China no cumplían el criterio *de minimis* del párrafo 1 del artículo 9. En opinión de China, sobre la base de los cálculos preliminares y las estadísticas de la USITC, respecto de un gran número de productos la participación de China en las importaciones de los Estados Unidos era inferior al 3 por ciento, mientras que la de los países en desarrollo exportadores representaba colectivamente no más del 9 por ciento del total de las importaciones.

3. Argumentos de las Comunidades Europeas - *Apelante*

236. En el caso de que el Órgano de Apelación revoque constataciones del Grupo Especial suficientes para menoscabar su conclusión de que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos carecían de fundamento jurídico, las Comunidades Europeas piden que el Órgano de Apelación considere la alegación que han formulado con respecto a la definición del producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional conforme al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4, así como su alegación con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

a) Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

237. Las Comunidades Europeas alegan en primer lugar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones de definir debidamente los grupos de productos y la rama de producción nacional conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas sostienen que la reunión de productos en grupos que consideran arbitrarios es incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En primer lugar, la USITC omitió identificar el "producto importado", contrariamente a lo que prescribe el párrafo 1 del artículo 2, que debe ser, como constató el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, un producto específico. En segundo lugar, para que pueda considerarse "un producto específico", un grupo de productos tiene que ser coherente y no tener solución de continuidad. En consecuencia, según las Comunidades Europeas, deben llevarse a cabo investigaciones separadas sobre cada uno de los productos específicos o definibles respecto de los cuales un Miembro considere la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia. En tercer lugar, las Comunidades Europeas argumentan que, como el producto nacional tienen que ser "similar" al importado, es preciso que los productos incluidos en determinada definición de producto específico sean "similares" entre sí. Por lo tanto, a juicio de las Comunidades Europeas, hace falta un análisis de la dinámica competitiva entre los diversos productos.

238. Además, las Comunidades Europeas sostienen que los demás apelantes ya han demostrado en otras formas que los Estados Unidos no tenían derecho a imponer las medidas de salvaguardia ni siquiera sobre la base del agrupamiento defectuoso de productos. Según las Comunidades Europeas, el Grupo Especial "confirmó ese criterio al decidir que no trataría estas alegaciones, a pesar de que reconoció el problema ... en varias oportunidades".¹⁵⁹

b) Párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

239. Las Comunidades Europeas alegan que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos exceden de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Las Comunidades Europeas sostienen que, contrariamente a lo que afirman los Estados Unidos, las dos condiciones estipuladas en el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son cumulativas y no alternativas. Por lo tanto, según las Comunidades Europeas, los Miembros sólo pueden imponer una medida de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave o en la medida necesaria para facilitar el reajuste, según cuál sea inferior.

240. Por último, las Comunidades Europeas argumentan que el análisis *a posteriori* presentado por los Estados Unidos no separa y distingue los efectos causados en la rama de producción nacional por factores distintos de las importaciones. A juicio de las Comunidades Europeas, ese análisis repite los errores que se manifiestan en el informe de la USITC porque no toma en consideración factores indebidamente considerados no causantes de daño, como los costos heredados respecto de CPLPAC. Además, según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, en su análisis *a posteriori* sobre la medida aplicada a los desbastes, no configuraron el producto que correspondía. De este modo, las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos incluyeron indebidamente datos sobre los desbastes para calcular la medida aplicada a CPLPAC y después excluyeron los desbastes de la medida de salvaguardia aplicada a CPLPAC. En consecuencia, según las Comunidades Europeas, la justificación presentada *a posteriori* por los Estados Unidos, que incluye los desbastes, no puede justificar una medida aplicada a CPLPAC que excluye los desbastes. Por lo tanto, las Comunidades Europeas alegan que el análisis *a posteriori* no puede demostrar que la medida se limite a la medida necesaria.

¹⁵⁹ Comunicación presentada por las Comunidades Europeas como otro apelante, párrafo 17.

4. Argumentos de Nueva Zelandia - Apelante

241. En el caso de que el Órgano de Apelación revoque constataciones del Grupo Especial suficientes para menoscabar la conclusión de que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos carecían de fundamento jurídico, Nueva Zelandia pide que el Órgano de Apelación considere la alegación que ha formulado de que los Estados Unidos no definieron "la rama de producción nacional que produce productos similares" conforme al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4, así como su alegación con respecto al párrafo 1 del artículo 5, del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, en el caso de que el Órgano de Apelación confirme las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal, Nueva Zelandia se adhiere a la primera alegación condicional del Brasil, el Japón y Corea¹⁶⁰ y a los argumentos conexos, y pide que el Órgano de Apelación considere la alegación basada en el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

a) Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

242. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos no definieron la rama de producción nacional de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Con respecto a la norma jurídica sobre la determinación del producto similar, Nueva Zelandia alega que éste tiene un significado estrecho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, derivado de su yuxtaposición con la expresión "productos directamente competidores". Además, para determinar si los productos son "similares" es fundamental el análisis de las relaciones de competencia. La opinión de Nueva Zelandia es que una consideración correcta de la similitud de los productos se basa en el producto y no en el productor, y que los procedimientos de producción no son pertinentes a ese respecto. Los Estados Unidos no cumplieron los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en su determinación de la rama de producción nacional que produce CPLPAC, porque agruparon indebidamente productos no similares. El método seguido por los Estados Unidos, centrado en los aspectos comunes dentro de la rama de producción que produce CPLPAC era erróneo.

¹⁶⁰ La primera apelación condicional del Brasil, el Japón y Corea se expone en el párrafo 2 de su comunicación presentada como otros apelantes.

243. Nueva Zelandia alega, además, que el agrupamiento de productos no similares es inadmisibile porque permitiría a la autoridad competente definir el producto nacional que es "similar" al importado en una forma que predeterminara la constatación de que el aumento de las importaciones está causando daño grave. Por último, Nueva Zelandia sostiene que si se agrupan productos diferentes en una categoría única de productos, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que la similitud se establezca entre cada uno de los productos importados comprendidos en esa categoría, y cada uno de los productos comprendidos en la rama de producción nacional.

b) Párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

244. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos no cumplieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En primer lugar, Nueva Zelandia alega que el Presidente de los Estados Unidos, sin ninguna justificación, impuso medidas de salvaguardia sobre CPLPAC en forma más restrictiva que la recomendada por la USITC. En segundo lugar, se aplicó una medida menos restrictiva a los desbastes que la aplicada a otros productos de la categoría CPLPAC, a pesar de que ello no correspondía a ninguna diferencia en el presunto daño causado por el aumento de las importaciones de estos productos. En tercer lugar, Nueva Zelandia alega que las medidas de salvaguardia se aplicaron en medida mayor que la necesaria para facilitar el reajuste de la rama de producción nacional de los Estados Unidos. En cuarto término, el análisis *a posteriori* presentado por los Estados Unidos está fundamentalmente viciado, porque la metodología de los Estados Unidos tiene el efecto de exagerar los derechos necesarios para restablecer la rentabilidad de la rama de producción nacional. Concretamente, Nueva Zelandia observa, en relación con CPLPAC, que los Estados Unidos incluyeron datos sobre los desbastes para calcular la medida permisible de la medida, a pesar de que los desbastes quedaron excluidos de la medida correctiva que impuso el Presidente. Por último, según Nueva Zelandia, la metodología de los Estados Unidos atribuye a las importaciones el daño grave causado por otros factores.

5. Argumentos de Noruega - *Apelante*

245. En el caso de que el Órgano de Apelación revoque constataciones del Grupo Especial suficientes para menoscabar su conclusión de que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos carecían de fundamento jurídico, Noruega pide que el Órgano de Apelación considere las alegaciones que ha formulado con respecto a la definición del producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional conforme al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del

artículo 4, así como su alegación con respecto al párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

a) Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

246. Según Noruega, los Estados Unidos definieron de manera incorrecta el "producto similar" y el "producto importado" y no aplicaron la norma que correspondía para determinar la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Noruega alega que la USITC agrupó una amplia gama de productos distintos a pesar de que los productos comprendidos en esa gama no eran similares entre sí. Por ejemplo, la USITC agrupó varios productos importados no similares como "ciertos productos laminados planos de acero al carbono", y a continuación agrupó los mismos productos nacionales no similares. A juicio de Noruega, la falta de una definición correcta del "producto similar" por la USITC menoscaba todas sus demás constataciones sobre cuestiones tales como el aumento de las importaciones, la relación causal, el daño grave y la medida correctiva.

247. Noruega sostiene además que los Estados Unidos aducen en forma inexacta que las autoridades competentes pueden identificar en primer término la rama de producción nacional y sólo después averiguar si existe alguna importación que haya causado daño a esa rama de producción. Además, la USITC definió la "rama de producción nacional" pertinente como los productores de una amplia gama de productos agrupados, pero distintos entre sí, a pesar de que los productos comprendidos en esa gama no eran similares entre sí. Noruega alega que los productos sólo compiten entre sí cuando están debidamente agrupados, ya sea en el contexto del artículo III del GATT de 1994 o en el contexto de las medidas comerciales correctivas. Noruega estima que cuando no existe ningún nexo de competencia entre los productos de que se trata, los análisis destinados a establecer la existencia de daño y a escoger la medida correctiva adecuada pierden todo sentido.

b) Párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

248. Según Noruega, los Estados Unidos no aplicaron sus medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Noruega incorpora, mediante referencia, los argumentos que desarrolló ante el Grupo Especial, sola o con los demás apelantes. Noruega alega que el párrafo 1 del artículo 5 exige que la medida de salvaguardia guarde

proporción con el daño causado por el aumento de las importaciones, y no puede aplicarse ninguna medida correctiva adicional por encima de lo necesario para reparar el daño grave que se atribuye al aumento de las importaciones. A juicio de Noruega, es preciso justificar que la medida se ha aplicado en la medida necesaria para que un Miembro pueda adoptar una decisión correcta sobre las medidas que corresponde aplicar, y ello contribuye al objetivo de evitar diferencias. Noruega sostiene que la justificación aducida *a posteriori* ante el Grupo Especial no está en conformidad con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 ni con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Añade que las medidas impuestas por los Estados Unidos exceden de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave, porque el análisis *a posteriori* no aísla ni separa los efectos de otros factores y, por lo tanto, atribuye a las importaciones el daño grave causado por ellos.

6. Argumentos de Suiza - *Apelante*

249. En el caso de que el Órgano de Apelación revoque constataciones del Grupo Especial suficientes para menoscabar su conclusión de que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos carecían de fundamento jurídico, Suiza pide que el Órgano de Apelación considere las alegaciones que ha formulado con respecto a la definición del producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional conforme al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como su alegación con respecto al párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3 del mismo Acuerdo.

a) Párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

250. Suiza alega que la reunión de productos en grupos arbitrarios hecha por la USITC es incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las alegaciones de Suiza se basan en tres argumentos principales. En primer lugar, Suiza aduce que la USITC no identificó el "producto importado" conforme a las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 de basar las determinaciones en "un producto", que según estableció el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* debe ser un "producto específico". En segundo lugar, para que pueda considerarse un "producto específico", un grupo debe ser coherente y no tener solución de continuidad. En consecuencia, según Suiza, deben llevarse a cabo investigaciones separadas respecto de cada producto específico sobre el cual un Miembro considere la posibilidad de imponer medidas de salvaguardia. En tercer lugar, el producto nacional debe ser "similar" al producto importado, y también es preciso que los productos incluidos en la definición de un producto específico sean "similares" entre sí. Si no fuera preciso un análisis de

la dinámica competitiva entre los diversos productos, los Miembros de la OMC podrían proteger toda una rama de producción agrupando juntos todos los productos que produce esa rama de producción.

251. Para determinar el alcance del producto importado, la autoridad competente debe basarse, según Suiza, en los cuatro criterios desarrollados por la jurisprudencia del GATT, así como del Órgano de Apelación, para establecer la similitud: las características físicas, los usos finales, las preferencias del consumidor y las clasificaciones arancelarias. Suiza sostiene que ha demostrado, en sus comunicaciones dirigidas al Grupo Especial junto con otros reclamantes, que los Estados Unidos no aplicaron debidamente esos criterios al determinar la similitud de productos de acero nacionales e importados.

b) Párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

252. Suiza alega que los Estados Unidos no limitaron sus medidas de salvaguardia a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, como lo exige el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Suiza alega que, conforme a la resolución del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, como el Grupo Especial ha constatado que los Estados Unidos no cumplieron los requisitos del párrafo 2 b) del párrafo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* respecto de la relación causal, los reclamantes ante el Grupo Especial acreditaron *prima facie* la violación del párrafo 1 del artículo 5 por los Estados Unidos.

253. Por otra parte, según Suiza, los Estados Unidos no lograron refutar la argumentación *prima facie* de los otros apelantes porque su análisis *a posteriori* no aísla los efectos de otros factores de daño respecto del daño causado por el aumento de las importaciones. En opinión de Suiza, el análisis *a posteriori* de los Estados Unidos repite los errores que se manifiestan en el informe de la USITC porque no toma en consideración factores indebidamente declarados no causantes de daño, como los gastos heredados de la rama de producción nacional. Además, según Suiza, los Estados Unidos, en su análisis *a posteriori* con respecto de CPLPAC, no configuraron el producto que correspondía. Por lo tanto, Suiza sostiene que los Estados Unidos incluyeron indebidamente datos sobre los desbastes al calcular la medida respecto de CPLPAC y después excluyeron los desbastes de la medida de salvaguardia que se impuso a CPLPAC. Por consiguiente, según Suiza, la justificación *a posteriori* de los Estados Unidos, que incluye los desbastes, no puede justificar una medida sobre CPLPAC que excluye los desbastes. Por último, Suiza alega que, a pesar de haber reconocido la USITC que los aumentos de la capacidad de producción nacional tuvieron probablemente una función como causa de daño, el análisis *a posteriori* no contiene ningún estudio de los efectos de los

aumentos de la capacidad de producción nacional ni intenta aislar los efectos de daño de ese otro factor.

7. Argumentos de los Estados Unidos - *Apelado*

- a) Definición del producto: párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

254. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación no puede completar el análisis de esta cuestión porque no existen constataciones del Grupo Especial sobre los hechos, ni hechos no controvertidos en el expediente del Grupo Especial, en los que el Órgano de Apelación pudiera basar tal análisis. Según los Estados Unidos, esta conclusión resulta del párrafo 6 del artículo 17 del ESD, conforme a la interpretación del Órgano de Apelación.

255. A juicio de los Estados Unidos, las comunicaciones de los demás apelantes confirman que se pide al Órgano de Apelación que considere cuestiones de hecho, como la relativa a si la definición del producto fue coherente (lo que requiere hechos sobre la mercancía en cuestión) y la referente a la similitud de determinados productos. Los argumentos de los Estados Unidos ante el Grupo Especial, según constan en los informes de éste, también demuestran que el carácter del análisis de la USITC sobre el producto similar es el de un análisis basado en hechos. Al considerar esas cuestiones, el Órgano de Apelación tendría que apoyarse en constataciones del Grupo Especial (con las que no se cuenta debido a la aplicación de criterios de economía procesal por el Grupo Especial) o en hechos no controvertidos que estuvieran en su expediente, que no existen. A ese respecto, los Estados Unidos objetan el planteo del Brasil, el Japón y Corea de que las partes están de acuerdo en que los productos integrantes del grupo de productos formado por la USITC respecto de CPLPAC son distintos. Los Estados Unidos sostienen que las constataciones de la USITC y los argumentos de los Estados Unidos ante el Grupo Especial demuestran lo contrario.

- b) Alcance de las medidas: párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

256. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación no puede completar el análisis de esta cuestión por la falta de constataciones fácticas del Grupo Especial o de hechos no controvertidos en su expediente en los que pudiera basar tal análisis. Según los Estados Unidos, esta conclusión resulta del párrafo 6 del artículo 17 del ESD, conforme a la interpretación del Órgano de Apelación.

257. Los Estados Unidos sostienen que los otros apelantes no han cumplido la carga de la prueba que recaía en ellos respecto del párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, aunque no fuera así, el Órgano de Apelación no podría formular una constatación respecto del párrafo 1 del artículo 5 sin evaluar varias cuestiones de hecho. Por ejemplo, para evaluar los análisis numéricos y la creación de modelos de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación tendría que determinar datos que indicasen la situación de la rama de producción en ausencia del daño imputable al aumento de las importaciones, datos pertinentes para asegurar que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por otros factores, y datos que permitieran estimar el efecto de las medidas de salvaguardia. Según los Estados Unidos, las partes discreparon sobre estas cuestiones, de modo que no existen hechos no controvertidos en el expediente del Grupo Especial, y éste no formuló ninguna constatación fáctica pertinente en la que el Órgano de Apelación pudiera basarse.

258. Los Estados Unidos alegan que varios de los argumentos de los otros apelantes carecen de fundamento válido. Por ejemplo, los argumentos de los otros apelantes respecto del párrafo 1 del artículo 5 se basan muchas veces en sus alegaciones de incompatibilidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Este fundamento desaparecería si el Órgano de Apelación revocase las constataciones del Grupo Especial sobre esa disposición. Los otros apelantes también sostienen muchas veces que la USITC, o el Presidente de los Estados Unidos, omitieron dar una explicación, al imponer las medidas, sobre la forma en que éstas cumplen lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, el Grupo Especial ha constatado que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no requiere ninguna explicación de ese tipo antes del procedimiento de solución de diferencias. Por lo tanto, según los Estados Unidos, el Grupo Especial ha resuelto esa cuestión y esa constatación no ha sido apelada.

c) China: párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

259. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación no puede tratar esta alegación porque no se refiere a ninguna cuestión de derecho ni interpretación jurídica que pudiera ser objeto de revisión con arreglo al párrafo 6 del artículo 17 del ESD. Según los Estados Unidos, ésta es una cuestión nueva y compleja que no está resuelta por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y sobre la cual los Miembros de la OMC no han llegado a ningún acuerdo, lo que hace más inapropiado aún que el Órgano de Apelación la determine en ausencia de constataciones del Grupo Especial al respecto.

260. Si el Órgano de Apelación decidiera, sin embargo, considerar esta alegación, los Estados Unidos argumentan (haciendo referencia a las razones que expusieron ante el Grupo Especial) que

debería constatar que China no ha logrado acreditar que los Estados Unidos hayan actuado en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. China no presentó al Grupo Especial ningún hecho que acreditara su condición de país en desarrollo Miembro. Por lo tanto, no cumplió la carga de la prueba. Las afirmaciones hechas por determinados Miembros de la OMC a que China hizo referencia no reflejan un entendimiento general en el sentido de que China sea un país en desarrollo. Lo que demuestran es que los Miembros apoyaron un "enfoque pragmático" respecto de esa cuestión, que puede variar entre los acuerdos abarcados. Los Estados Unidos alegan que ese criterio no exige que los Miembros traten a China como un país en desarrollo Miembro conforme al párrafo 1 del artículo 9.

261. Por último, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no aplicó el criterio de economía procesal respecto de la alegación de China según la cual el párrafo 1 del artículo 3 obligaba a los Estados Unidos a dar una explicación adecuada y razonada, en el momento de imponer las medidas de salvaguardia, sobre sus motivos para no excluir a China en virtud del párrafo 1 del artículo 9. Contrariamente a los argumentos de China, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató que los Miembros sólo están obligados en virtud del párrafo 1 del artículo 9 a responder durante el procedimiento de solución de diferencias a las alegaciones referentes al nivel y el alcance de las medidas de salvaguardia.

K. *Argumentos de los terceros*

1. Canadá

262. El Canadá sostiene que apoya plenamente a los Estados Unidos en su apelación contra las constataciones del Grupo Especial sobre la exclusión de las importaciones procedentes de países asociados en zonas de libre comercio de la aplicación de las medidas de salvaguardia. El Canadá sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la autoridad competente está obligada a tomar en consideración el hecho de que las importaciones excluidas procedentes de zonas de libre comercio contribuían al daño grave, al establecer si las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por la medida cumplían las prescripciones aplicables a la imposición de la medida de salvaguardia. La "prescripción de cómputo de las fuentes excluidas" establecida por el Grupo Especial constituye un requisito nuevo que carece de todo fundamento en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación sólo estableció la naturaleza del requisito de paralelismo y no se propuso fijar condiciones a la forma en que la autoridad debe llevar a cabo su análisis del paralelismo. El Canadá también está de acuerdo con los

Estados Unidos en que la explicación del Órgano de Apelación sobre el requisito de paralelismo en el asunto *Estados Unidos - Tubos* fue la misma que en *Estados Unidos - Gluten de trigo*. El Grupo Especial incurrió en error al interpretar el asunto *Estados Unidos - Tubos* en el sentido de que el paralelismo supone necesariamente que la autoridad competente tome en consideración el hecho de que las importaciones excluidas pueden tener algún efecto de daño para la rama de producción nacional. De este modo, según el Canadá, esa prescripción no tiene fundamento en informes anteriores del Órgano de Apelación ni en el texto del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

263. El Canadá sostiene que la constatación del Grupo Especial sobre el paralelismo es contraria al párrafo 2 del artículo 3 del ESD porque el Grupo Especial creó una nueva prescripción que aumenta las obligaciones impuestas a los Miembros por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, el Canadá alega que, si el Grupo Especial hubiera aplicado correctamente las normas, habría llegado a la conclusión de que el análisis del paralelismo efectuado por la USITC estuvo en conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio del Canadá, los Estados Unidos cumplieron plenamente las prescripciones que contiene efectivamente el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Órgano de Apelación, por lo tanto, debería revocar las constataciones del Grupo Especial sobre el paralelismo.

IV. Cuestiones planteadas en esta apelación

264. Los Miembros de la OMC convinieron en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* en que los Miembros pueden suspender temporalmente sus concesiones comerciales aplicando restricciones a la importación a través de medidas de salvaguardia si se cumplían determinados requisitos previos. Esos requisitos previos se encuentran establecidos en el artículo XIX del GATT de 1994, que trata de "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados", y en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que, conforme a sus propios términos, aclara y fortalece las disciplinas del artículo XIX. En conjunto, el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirman el derecho de los Miembros de la OMC de aplicar medidas de salvaguardia si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas, incluidas las concesiones arancelarias, las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. Pero el derecho de aplicar estas medidas, como aclara el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, surge "sólo" si se demuestra la existencia de esas condiciones previas.

265. En este caso trataremos las cuestiones planteadas en la apelación respecto de las 10 medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de determinados productos de acero, en el siguiente orden:

- a) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no dar una explicación razonada y adecuada que demostrase que la evolución imprevista de las circunstancias había tenido por consecuencia un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales de CPLPAC, productos de acero revestido con estaño, barras de acero laminado en caliente, barras de acero acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable;
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no dar una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboraban sus determinaciones de aumento de las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras de acero laminado en caliente, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable;
- c) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no dar una explicación razonada y adecuada que estableciera explícitamente que las importaciones provenientes de fuentes no excluidas del alcance de la medida cumplían, *por sí solas*, las condiciones requeridas para la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable;
- d) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no dar una explicación razonada y adecuada que demostrase la existencia de una relación de causalidad entre

el aumento de las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable y el daño grave o la amenaza de daño grave a la respectiva rama de producción nacional;

- e) si el Grupo Especial actuó en forma incompatible con el artículo 11 del ESD al no hacer una evaluación objetiva del asunto que se le había sometido, que incluyera una evaluación objetiva de los hechos y de la conformidad con el GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y
- f) si el Grupo Especial actuó en forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD al no exponer "las razones en que se basaban" sus constataciones y conclusiones.

266. También hay algunas apelaciones condicionales cuyo examen depende de nuestras constataciones sobre algunas otras cuestiones planteadas en esta apelación. Las trataremos en el orden que sigue:

- a) en caso de que revoquemos "constataciones del Grupo Especial suficientes"¹⁶¹ para anular la conclusión de que las medidas de salvaguardia "carecían de fundamento jurídico"¹⁶²:
 - i) si los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no definir debidamente el producto importado, el producto similar y la rama de producción nacional respecto del grupo de productos abarcados por las medidas de salvaguardia;
 - ii) si los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al imponer medidas de

¹⁶¹ Comunicación de otro apelante presentada por China, párrafo 3; comunicación de otro apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 6; comunicación de otro apelante presentada por Nueva Zelandia, párrafo 1.1; comunicación de otro apelante presentada por Noruega, párrafo 3; y comunicación de otro apelante presentada por Suiza, párrafo 3.

¹⁶² Informes del Grupo Especial, párrafo 10.705.

salvaguardia más allá de la medida necesaria para reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste;

- iii) si los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al emplear las normas de su Sistema Generalizado de Preferencias para determinar los países en desarrollo Miembros, y al no dar una explicación razonada y adecuada de los motivos por los que China no tenía derecho a la exención prevista en el párrafo 1 del artículo 9;
- b) en caso de que revoquemos algún aspecto de cualquiera de las constataciones del Grupo Especial sobre CPLPAC, o lleguemos a la conclusión de que el Grupo Especial debería haber formulado una constatación sobre la definición correcta del producto similar respecto de CPLPAC: si los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no definir debidamente el producto similar respecto de CPLPAC;
- c) en caso de que confirmemos o modifiquemos las constataciones del Grupo Especial sobre la relación causal: si deberíamos completar el análisis respecto de la relación causal y determinar si los Estados Unidos omitieron asegurarse de que sus medidas de salvaguardia se limitaban a lo necesario para reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- d) en caso de que revoquemos las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones y la relación causal: si las medidas de salvaguardia están limitadas a la medida necesaria para reparar o prevenir el daño grave y facilitar el reajuste y, en consecuencia, cumplen lo dispuesto en el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

267. Al responder a las preguntas que hemos formulado en la audiencia, todas las partes convinieron en que esta diferencia sólo se refiere a las medidas de salvaguardia *concretas* aplicadas por los Estados Unidos. Por consiguiente, en esta diferencia no se impugna ninguna ley, reglamentación ni metodología de los Estados Unidos *en sí misma*.

268. Antes de pasar a las cuestiones sustantivas, observamos que durante esta apelación se recibió un escrito *amicus curiae* de una asociación empresarial, el *American Institute for International Steel*. Como ya hemos mencionado¹⁶³, las Comunidades Europeas, mediante una carta de 23 de septiembre de 2003, preguntaron si lo aceptaríamos y lo tendríamos en cuenta; y el Brasil, mediante una carta de 24 de septiembre de 2003, pidió que lo desestimáramos. En la audiencia, el Brasil pidió que desestimáramos el escrito "en razón de preocupaciones jurídicas y sistémicas".¹⁶⁴ Del mismo modo, México dijo en la audiencia que se oponía a la aceptación del escrito *amicus curiae*.¹⁶⁵ Cuba y Tailandia estuvieron de acuerdo con el Brasil y México en que el escrito *amicus curiae* debería desestimarse.¹⁶⁶ Observamos que el escrito se refería principalmente a una cuestión que no formaba parte de ninguna de las alegaciones. El escrito no nos ha parecido de utilidad para resolver esta apelación.

V. La evolución imprevista de las circunstancias y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

269. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial según la cual los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no demostró, mediante una explicación razonada y adecuada, que la "evolución imprevista de las circunstancias"¹⁶⁷ había tenido por *consecuencia* un aumento de las importaciones de *cada uno de los productos* sobre los cuales los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia el 20 de marzo de 2002. Al examinar esta cuestión en apelación tenemos presente el alcance preciso de la cuestión que se nos ha sometido. Observamos que la apelación de los Estados Unidos no plantea la cuestión de si la "evolución imprevista de las circunstancias" indicada como tal por los Estados Unidos -es decir, "la crisis rusa, la crisis asiática y la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos, junto

¹⁶³ *Supra*, párrafos 9-10.

¹⁶⁴ Declaración del Brasil en la audiencia.

¹⁶⁵ Declaración de México en la audiencia.

¹⁶⁶ Declaraciones de Cuba y Tailandia en la audiencia.

¹⁶⁷ Empleamos la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" para referirnos en forma abreviada a los requisitos previos establecidos en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, es decir, "[s]i, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efectos de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo".

con la persistente apreciación del dólar estadounidense"¹⁶⁸, así como la "confluencia"¹⁶⁹ de esos hechos- equivalió efectivamente a una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX. Al responder a nuestras preguntas en la audiencia, ninguno de los participantes discrepó de esta formulación de la cuestión que se nos había sometido.¹⁷⁰

270. En nuestro análisis examinaremos en primer lugar los argumentos planteados por los Estados Unidos que se relacionan con la determinación y aplicación por el Grupo Especial de la norma de examen apropiada respecto de las alegaciones basadas en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. En segundo lugar examinaremos la correcta interpretación del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en términos generales y, en particular, en cuanto se relaciona con la "evolución imprevista de las circunstancias". En tercer lugar examinaremos si el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 exige una demostración de que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo por *consecuencia* un aumento de las importaciones respecto de *cada una* de las medidas de salvaguardia en litigio. Por último, examinaremos si el Grupo Especial "debía" tomar en consideración datos a los que la USITC se remitió en ciertas partes de su informe, distintas de las que trataban la "evolución imprevista de las circunstancias", en apoyo de su constatación de que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo por *consecuencia* un aumento de las importaciones.

271. Examinaremos separadamente, en otra sección de este informe, la alegación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial actuó en forma incompatible con la obligación que le imponía el párrafo 7 del artículo 12 del ESD al no exponer "las razones en que se basan sus conclusiones y recomendaciones" en lo relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias".

¹⁶⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.72.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ En la audiencia, las Comunidades Europeas pidieron, sin embargo, que en caso de que revocáramos la constatación del Grupo Especial de que la USITC no había demostrado, con una explicación razonada y adecuada, que se había producido como consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" un aumento de las importaciones de cada uno de los productos pertinentes sobre los cuales los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia, examináramos otros argumentos planteados al Grupo Especial por los reclamantes acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias". Las Comunidades Europeas se remiten, por ejemplo, a su argumento de que una "evolución imprevista de las circunstancias" ocurrida hace varios años y que pudo haber causado entonces un aumento de las importaciones, pero cuyos efectos han cesado ahora, no puede considerarse una "evolución imprevista de las circunstancias" que justifique la imposición de medidas de salvaguardia (comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 84).

272. Dicho lo anterior, pasaremos a examinar en primer lugar la alegación de los Estados Unidos acerca de la norma de examen apropiada respecto de las alegaciones que se basan en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT.

A. *Norma de examen apropiada respecto de las alegaciones que se basan en el párrafo 1 a) del GATT de 1994*

273. Al comienzo de su análisis, el Grupo Especial estudió la norma de examen apropiada para la consideración de las alegaciones de los reclamantes relativas a la "evolución imprevista de las circunstancias". Después de citar nuestros informes en *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Cordero*, el Grupo Especial formuló la norma de examen en los términos que siguen:

... la función de este Grupo Especial en la presente diferencia no es realizar un examen *de novo* de la determinación de la USITC. Lo que el Grupo Especial deberá examinar es si los Estados Unidos respetaron las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 1 del artículo 3. Como se indica con más detalle *infra*, el Grupo Especial deberá examinar si los Estados Unidos demostraron, en su informe publicado, mediante una explicación razonada y adecuada, que la evolución imprevista de las circunstancias y los efectos de las concesiones arancelarias dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.¹⁷¹ (sin subrayar en el original; se omite la nota de pie de página)

Al analizar si los Estados Unidos demostraron, como cuestión de hecho, que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó un daño grave, el Grupo Especial también examinará, en aplicación de su norma de examen, si las autoridades competentes "habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".

Los Estados Unidos objetan que el Grupo Especial se haya basado en esta norma y argumentan que, al aplicarla para examinar las conclusiones de la USITC sobre la evolución imprevista de las circunstancias, el Grupo Especial "no tuvo en cuenta las diferencias entre el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias y las condiciones de los artículos 2 y 4 para la aplicación de una medida de salvaguardia".¹⁷²

¹⁷¹ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.38-10.39.

¹⁷² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 15. Observamos que la impugnación de los Estados Unidos se dirige a la *aplicación* de la norma de examen pertinente por el Grupo

274. Los Estados Unidos afirman que en *Corea - Productos lácteos*, *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Cordero* aclaramos que el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX sobre la evolución imprevista de las circunstancias constituye una "obligación independiente [que] es distinta de las obligaciones"¹⁷³ establecidas en los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial "hizo caso omiso"¹⁷⁴ de estas diferencias al basarse en afirmaciones hechas en *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Cordero* sobre la norma de examen aplicable al artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁷⁵ Según los Estados Unidos, "la norma adoptada por el Grupo Especial ... refleja equivocadamente preocupaciones que corresponden al párrafo 2 del artículo 4 y desestima preocupaciones referentes al requisito de la 'evolución imprevista de las circunstancias' del párrafo 1 a) del artículo XIX".¹⁷⁶ Los Estados Unidos alegan así que "el criterio de la explicación razonada y adecuada" es "inapropiado" para las alegaciones basadas en el artículo XIX del GATT de 1994.¹⁷⁷

275. Hemos explicado en *Argentina - Calzado (CE)* que el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia".¹⁷⁸ También indicamos allí que estábamos de acuerdo con lo dicho por el grupo especial que se ocupó de ese asunto en el sentido de que "el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un conjunto inseparable de derechos y disciplinas

Especial. Por lo tanto, los Estados Unidos no alegan que la norma de examen, tal como la formuló el Grupo Especial, fuera incorrecta en sí misma. Los Estados Unidos confirmaron esta interpretación al responder a preguntas formuladas en la audiencia. Además, los Estados Unidos afirmaron -por ejemplo, en el párrafo 54 de su comunicación del apelante- que "el Grupo Especial observó correctamente, en la sección de su informe relativa a la norma de examen, que el Órgano de Apelación había constatado que 'un grupo especial debe evaluar si se ha dado una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran la determinación'". En el párrafo 55 de su comunicación del apelante, los Estados Unidos añadieron que "el Grupo Especial también hizo hincapié correctamente en que, con respecto a los artículos 2, 3 y 4 y el artículo XIX, 'el papel del Grupo Especial es 'examinar' las determinaciones y las demostraciones hechas y comunicadas por una autoridad investigadora'", y que "el Grupo Especial no es la entidad que determina inicialmente los hechos". (no se reproduce la nota de pie de página)

¹⁷³ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 77.

¹⁷⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 78.

¹⁷⁵ *Ibid.*, párrafos 78-79.

¹⁷⁶ *Ibid.*, párrafos 78.

¹⁷⁷ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas formuladas en la audiencia.

¹⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 81.

que deben considerarse conjuntamente".¹⁷⁹ A nuestro juicio, esta indisoluble relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* indica que es infundada la pretensión de los Estados Unidos de una norma de examen diferente y separada para el artículo XIX.

276. En *Estados Unidos - Cordero* explicamos que, en el contexto de una alegación basada en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes tienen que facilitar "una *explicación razonada y adecuada* del modo en que los factores corroboran su determinación".¹⁸⁰ Más recientemente, en *Estados Unidos - Tubos*, en el contexto de una alegación basada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, dijimos, análogamente, que las autoridades competentes "han de establecer ... mediante una *explicación razonada y adecuada*, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones".¹⁸¹ Nuestras constataciones en esos asuntos no entendían referirse *exclusivamente* a la norma de examen apropiada respecto de las alegaciones basadas en el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. No advertimos razón alguna para no aplicar la misma norma con carácter general a las obligaciones dimanantes del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como a las obligaciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994.

277. Por otra parte, como indicamos en *Estados Unidos - Cordero*, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" es "una cuestión pertinente de hecho y de derecho" conforme al párrafo 1 del artículo 3, y "de ello se sigue que, con arreglo a este artículo, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una 'constatación' o 'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias'".¹⁸² Por lo tanto, en la presente diferencia, el Grupo Especial observó correctamente que "la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tiene que demostrarse como cuestión *de hecho*, junto con las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en el informe de la autoridad competente y antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".¹⁸³

¹⁷⁹ *Ibid.* (cursivas en el original)

¹⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103. (cursivas en el original)

¹⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217. (cursivas en el original)

¹⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

¹⁸³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.37. (cursivas en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

278. De cualquier modo, la objeción de los Estados Unidos a la exigencia del Grupo Especial de que las autoridades competentes faciliten una "explicación razonada y adecuada" de sus constataciones sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" no puede conciliarse con las obligaciones de un grupo especial con arreglo al artículo 11 del ESD, que exige al grupo especial "hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos". Como dijimos en *Argentina - Calzado (CE)*:

... en relación con todos los acuerdos abarcados, con una sola excepción, en el artículo 11 del ESD se enuncia la norma de examen apropiada para los grupos especiales. La única excepción es el *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, en el cual una disposición concreta, el párrafo 6 del artículo 17, establece una norma de examen especial para las diferencias relativas a dicho Acuerdo.¹⁸⁴

279. No advertimos cómo podría un grupo especial examinar objetivamente la conformidad de una determinación con el artículo XIX del GATT de 1994 si la autoridad competente no hubiera establecido una explicación que corroborase sus conclusiones sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". Para que un grupo especial pueda determinar si se han cumplido los requisitos previos que deben demostrarse antes de la aplicación de una medida de salvaguardia, la autoridad competente sin duda tiene que facilitar una "explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos corroboran su determinación sobre esos requisitos previos, incluida la "evolución imprevista de las circunstancias" prevista en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

280. Por estas razones, constatamos que el Grupo Especial aplicó la norma de examen que correspondía al determinar la forma en que debía evaluar el asunto que se le había sometido respecto del artículo XIX del GATT de 1994.

281. Pasamos a examinar seguidamente los argumentos de los Estados Unidos basadas en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 118.

¹⁸⁵ Los Estados Unidos también se remiten en su argumentación a la prescripción que figura en el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de que las autoridades competentes faciliten "un análisis detallado del caso" y "una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Sin embargo, los Estados Unidos observan que el Grupo Especial constató que "las partes no se refirieron ampliamente al párrafo 2 c) del artículo 4 como fundamento independiente de violación de las prescripciones"; y, en consecuencia, el Grupo Especial "no considera que el agregado de una referencia al párrafo 2 c) del artículo 4 en

B. *Párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

282. El párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en la parte pertinente, dispone lo que sigue:

Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones *fundamentadas* a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. (sin cursivas en el original)

283. Observamos ante todo que los Estados Unidos plantean su argumentación respecto del párrafo 1 del artículo 3 en la sección III de su comunicación del apelante, que está titulada "Errores generales de las constataciones del Grupo Especial correspondientes al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁸⁶ De este modo, el argumento de los Estados Unidos sobre la correcta interpretación del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se limita a las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". En efecto, observamos que el Grupo Especial, además de constatar que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 respecto de la determinación por la autoridad competente de la "evolución imprevista de las circunstancias"¹⁸⁷, también declaró que eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 3 algunas de las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones y la relación causal.¹⁸⁸

284. Iniciaremos nuestro análisis con un examen de la interpretación dada por los Estados Unidos a la última frase del párrafo 1 del artículo 3, en la que se basan sus planteos sobre presuntos errores del Grupo Especial en relación con esa norma. Los Estados Unidos alegan que "la consideración fundamental [respecto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*] es si las

relación con las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones o la relación de causalidad favorecería los derechos de los reclamantes" (comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, nota 15 del párrafo 54, con referencia a los párrafos 9.31-9.32 de los informes del Grupo Especial).

¹⁸⁶ Los Estados Unidos, además de tratar constataciones que el Grupo Especial formuló en el contexto de su análisis sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" (comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 58-63), también sugieren que las conclusiones del Grupo Especial sobre el "aumento de las importaciones" no están en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 en cuanto el Grupo Especial exigió que la autoridad competente hiciera algo más que "presentar una base lógica de sus conclusiones" (comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 59-60).

¹⁸⁷ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.150-11.2.

¹⁸⁸ *Ibid.*, párrafos 10.200, 10.262, 10.419, 10.422, 10.445, 10.469, 10.487, 10.503, 10.536, 10.569, 10.573 y 11.2.

autoridades presentan o no una base lógica para su conclusión".¹⁸⁹ Según los Estados Unidos, "el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere expresamente una 'explicación'".¹⁹⁰ Los Estados Unidos argumentan que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "sólo supone una explicación al exigir 'conclusiones fundamentadas ... sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'".¹⁹¹ En apoyo de su interpretación, los Estados Unidos plantean que "el sentido corriente del verbo [inglés] 'reason' ('razonar' o 'fundamentar') es '*to think in a connected or logical manner; use one's reason in forming conclusions ... arrange the thought of in a logical manner, embody reason in; express in a logical form*'"¹⁹² ('pensar en forma coherente o lógica; emplear la razón para extraer conclusiones ... organizar el pensamiento de manera lógica, incorporar la razón; expresarse en términos lógicos').

285. Según entendemos, es ésta la base del argumento de los Estados Unidos de que el párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente a presentar una "base lógica" de su determinación en el informe que publica. Los Estados Unidos no han explicado lo que entendían, en sus comunicaciones escritas, por "base lógica". Sin embargo, al responder a nuestras preguntas en la audiencia, aclararon que "una base lógica se refiere al sostén de la conclusión".¹⁹³ Los Estados Unidos afirmaron también, en la audiencia, que les parecía posible que hubiese "una 'conclusión fundamentada' (*a reasoned conclusion*) sin 'una explicación razonada y adecuada' (*a reasoned and adequate explanation*)".¹⁹⁴

286. Nos inspira reservas el método seguido por los Estados Unidos para determinar el sentido de la última frase del párrafo 1 del artículo 3. La prescripción de esa norma es que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El sentido del párrafo 1 del artículo 3 debe establecerse mediante el examen del sentido corriente de

¹⁸⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 60.

¹⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 59.

¹⁹¹ *Ibid.*, párrafo 60.

¹⁹² *Ibid.* Los Estados Unidos se remiten a la definición de "*reason*" que figura en *The New Shorter Oxford English Dictionary*, L. Brown (comp.) (Clarendon Press, 1993), volumen II, páginas 2495-2496.

¹⁹³ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas formuladas en la audiencia.

¹⁹⁴ *Ibid.*

sus términos, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁹⁵ Por consiguiente, en lugar de basar la interpretación del párrafo 1 del artículo 3 -como hacen los Estados Unidos- únicamente en el significado de *una* palabra de esa disposición -"fundamentadas"- nos parece apropiado interpretar el párrafo 1 del artículo 3 examinando el sentido corriente de *todas* las palabras que, en conjunto, prescriben la obligación que contiene ese artículo.

287. Al proceder así, observamos que la definición de "*conclusion*" ("conclusión") es "*the result of a discussion or an examination of an issue*" ("resultado de un análisis o del examen de una cuestión") o "*judgement or statement arrived at by reasoning; an inference; a deduction*"¹⁹⁶ ("juicio o aseveración a que se llega por el razonamiento; inferencia o deducción"). Por lo tanto, la "conclusión" que requiere el párrafo 1 del artículo 3 es un "juicio o aseveración a que se llega por el razonamiento; inferencia o deducción". Observamos asimismo que la palabra "*reasoned*" ("fundamentada" o "razonada"), que los Estados Unidos definen en términos del verbo "*to reason*", en realidad está empleada en la última frase del párrafo 1 del artículo 3 en función de un adjetivo que califica el término "conclusión". La definición pertinente del verbo intransitivo "*to reason*" es "*to think in a connected or logical manner; use one's reason in forming conclusions*"¹⁹⁷ ("pensar en forma coherente o lógica; emplear la razón para extraer conclusiones"). La definición del verbo transitivo "*to reason*" ("razonar" o "fundamentar") es "*to arrange the thought of in a logical manner, embody reason in; express in a logical form*"¹⁹⁸ ("organizar el pensamiento de manera lógica, incorporar la razón; expresarse en términos lógicos"). De este modo, para que constituya una conclusión "fundamentada", el "juicio o aseveración" tiene que haberse alcanzado en forma coherente o lógica o estar expresado en términos lógicos. El párrafo 1 del artículo 3, además, exige que las autoridades competentes "enuncien" la "conclusión fundamentada" en su informe. La definición de "*set forth*" ("enunciar") es "*give an account of, esp. in order, distinctly, or in detail; expound, relate, narrate, state, describe*"¹⁹⁹ ("dar razón, especialmente en forma ordenada, clara o detallada; exponer, relatar, narrar, declarar o describir"). Por lo tanto, en virtud de la última frase del párrafo 1 del

¹⁹⁵ Párrafo 2 del artículo 3 del ESD; y artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969 (documento A/CONF.39/27).

¹⁹⁶ *Shorter Oxford English Dictionary*, quinta edición W. R. Trumble, A. Stevenson (eds.) (Oxford University Press, 2002), volumen I, página 477.

¹⁹⁷ *Ibid.*, volumen II, página 2482.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*, página 2773.

artículo 3, las autoridades competentes deben "dar razón" de un "juicio o aseveración a que se llega en forma coherente o lógica o que se expresa en términos lógicos", "en forma clara o detallada".

288. Los grupos especiales, en el sistema de solución de diferencias de la OMC, tienen la responsabilidad de evaluar si una autoridad competente ha cumplido su obligación, conforme al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de "enunciar" las "constataciones y conclusiones fundamentadas" de sus determinaciones. Las Comunidades Europeas y Noruega argumentan que los grupos especiales no podrían ejercer esta responsabilidad si tuvieran que "deducir por sí mismos" del informe de esa autoridad competente "el fundamento de las determinaciones partiendo de los hechos y datos incluidos en el informe de la autoridad competente".²⁰⁰ Estamos de acuerdo.

289. Señalamos también, como contexto, que el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que las autoridades competentes:

... publiquen con prontitud, *de conformidad con las disposiciones del artículo 3*, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. (sin cursivas en el original)

Observamos que esta prescripción está formulada "de conformidad con" el artículo 3, y no "además de" esa disposición. En consecuencia, consideramos que el párrafo 2 c) del artículo 4 constituye un desarrollo de la prescripción establecida en la última frase del párrafo 1 del artículo 3, de facilitar "conclusiones fundamentadas" en un informe publicado.

290. Los Estados Unidos alegaron en la audiencia que "el párrafo 2 c) del artículo 4 no se aplica a la demostración de las autoridades competentes acerca de la evolución imprevista de las circunstancias"²⁰¹ con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. No estamos de acuerdo. El párrafo 2 c) del artículo 4 constituye un desarrollo del artículo 3; además, la "evolución imprevista de las circunstancias" prevista en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 es una de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" a que se refiere la última frase del párrafo 1 del artículo 3. Se deduce de ello que el párrafo 2 c) del artículo 4 también se aplica a la demostración por

²⁰⁰ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 48; y comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 75.

²⁰¹ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas formuladas en la audiencia.

las autoridades competentes de la "evolución imprevista de las circunstancias" conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX.

291. Llegamos por estas razones a la conclusión de que el hecho de "presentar una base lógica"²⁰², según lo entienden los Estados Unidos, respecto de las conclusiones de las autoridades competentes, no cumple los requisitos de la última frase del párrafo 1 del artículo 3. Las autoridades competentes deben "enunciar" sus "conclusiones fundamentadas".

292. Nos referiremos ahora a los argumentos planteados por los Estados Unidos, sobre la base del párrafo 1 del artículo 3, que se relacionan con las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".

293. El Grupo Especial estableció que "[l]a naturaleza de los hechos, incluida su complejidad, determinará la medida en que tiene que explicarse la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causa daños. La oportunidad de la explicación, su alcance y su calidad son todos ellos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y adecuada".²⁰³ Según los Estados Unidos, no existe en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ningún fundamento "para constatar que la 'oportunidad' o 'el alcance' tienen alguna pertinencia respecto del carácter razonado y adecuado de las explicaciones de las autoridades competentes".²⁰⁴

294. Según entendemos esta explicación, los Estados Unidos parecen equiparar la palabra "alcance" con la palabra "extensión" para dar a entender que el Grupo Especial habría exigido que las explicaciones de la autoridad competente tuvieran determinada extensión.²⁰⁵ Sobre la base de nuestra interpretación de la parte respectiva de los informes del Grupo Especial, éste no requirió tal cosa. El Grupo Especial, a nuestro juicio, no requirió que la USITC diera una explicación más "extensa", sino que simplemente dijo que la USITC no había dado una explicación razonada y adecuada del modo en que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo por consecuencia un aumento de las importaciones de los productos a los que los Estados Unidos impusieron las medidas de salvaguardia. En otras palabras, el Grupo Especial no hizo más que reclamar que las autoridades competentes -para emplear nuestra aclaración de los requisitos del párrafo 1 del artículo 3- "dieran razón" de un

²⁰² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 60.

²⁰³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.115.

²⁰⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 58.

²⁰⁵ *Ibid.*, párrafos 60-61.

"juicio o aseveración que se haya alcanzado en forma coherente o lógica o expresado en términos lógicos" sobre una *evolución imprevista de las circunstancias* "en forma clara o detallada".

295. Los Estados Unidos alegan, además, que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "no obliga a las autoridades competentes a presentar su informe en ninguna forma determinada".²⁰⁶ Nos parece que los Estados Unidos interpretan que el Grupo Especial ha impuesto tal exigencia al constatar que "la USITC no dio una explicación razonada y adecuada porque en su informe no citó específicamente datos y razonamientos que figuraban en otra parte de él y que respaldaban determinada conclusión".²⁰⁷ Aunque estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que las autoridades competentes "pueden optar por cualquier estructura, cualquier orden del análisis y cualquier forma de presentación de la explicación que estimen convenientes, siempre que el informe cumpla"²⁰⁸ lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3, no estamos de acuerdo en que el Grupo Especial haya exigido que el informe adoptara una forma determinada. Repetimos que el Grupo Especial estaba evaluando si la USITC había facilitado una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboraban su determinación, y no estaba exigiendo que la explicación de los hechos se facilitara en el informe en una forma determinada.

296. No vemos ningún error en el enfoque del Grupo Especial. A nuestro juicio está en conformidad con nuestra interpretación de la última frase del párrafo 1 del artículo 3. Además, el enfoque el Grupo Especial se ajusta a la norma de examen de los grupos especiales que hemos analizado antes. Como dijimos en *Estados Unidos - Tubos* y en *Estados Unidos - Cordero*, las autoridades competentes deben facilitar "una explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos corroboran su determinación.²⁰⁹ En *Estados Unidos - Tubos* constatamos, además, al aclarar la obligaciones de los Miembros de la OMC conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, lo siguiente:

... las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones. Esta explicación ha de ser clara e

²⁰⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 65.

²⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 66.

²⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 67.

²⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217, en el contexto de una alegación basada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103, en el contexto de una alegación basada en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos.²¹⁰

297. Esto era una aclaración de la obligación que impone la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Pero, como ya hemos indicado, nuestra formulación de esta norma de examen no debe interpretarse en el sentido de que está limitada a las alegaciones basadas en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por lo tanto, en la medida en que el Grupo Especial buscaba una "explicación razonada y adecuada" que fuera "explícita", en el sentido de "clara e inequívoca" y "que no se limitara a dar a entender o sugerir una explicación", el Grupo Especial, a nuestro juicio, formuló correctamente la norma de examen que correspondía aplicar para evaluar el cumplimiento del artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

298. Cabe repetir que un grupo especial no puede estar en condiciones de evaluar objetivamente, como debe hacerlo en virtud del artículo 11 del ESD, si se han cumplido o no los requisitos previos que deben darse para que se pueda aplicar una medida de salvaguardia, si la autoridad competente no está obligada a facilitar una "explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos corroboran su determinación sobre esos requisitos previos, incluida la "evolución imprevista de las circunstancias" prevista en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Los grupos especiales no deben verse en la situación de tener que *imaginar* por qué se ha aplicado una medida de salvaguardia.

299. Es precisamente al "enunciar constataciones y conclusiones razonadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", conforme al párrafo 1 del artículo 3, y facilitar "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados", conforme al párrafo 2 c) del artículo 4, que las autoridades competentes dan las bases necesarias a los grupos especiales para "hacer una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido" en conformidad con el artículo 11. Como hemos dicho antes, los grupos especiales no pueden llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir la apreciación de las autoridades competentes por la suya propia.²¹¹ Por lo tanto, las "conclusiones fundamentadas" y el "análisis detallado", así como la "demostración de la pertinencia de los factores examinados" que figuran en el informe de la autoridad competente, son las únicas bases sobre las cuales un grupo especial puede evaluar si la autoridad competente ha cumplido sus obligaciones conforme al

²¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

²¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

Acuerdo sobre Salvaguardias y al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Esto hace tanto más necesario que la autoridad competente los haga explícitos.

300. En último análisis, los Estados Unidos parecen estar de acuerdo con este criterio. Los Estados Unidos argumentan que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no requiere una "explicación" y no emplea los términos "adecuada" ni "explícita". A pesar de ello, los Estados Unidos reconocen que esos términos pueden interpretarse como "una expresión abreviada" de las obligaciones "*establecidas* en el Acuerdo", es decir, que el informe publicado de las autoridades competentes debe contener, conforme al párrafo 1 del artículo 3, "conclusiones fundamentadas" sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" y, en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4, también debe contener "un análisis detallado del caso", que incluya "una demostración de la pertinencia de los factores examinados".²¹²

301. Pasaremos ahora al argumento de los Estados Unidos de que, como "el Grupo Especial basó muchas de sus constataciones contra los Estados Unidos en sus conclusiones de que el informe de la USITC no dio una 'explicación razonada y adecuada' de ciertas constataciones"²¹³, se deduce de ello que sólo puede existir violación del párrafo 1 del artículo 3, y no de los artículos 2 ni 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos añaden que la omisión de explicar una constatación no demuestra automáticamente que la USITC no haya llevado a cabo el análisis necesario para formular la constatación.²¹⁴

302. Recordamos nuevamente nuestras anteriores afirmaciones sobre la norma de examen apropiada para los grupos especiales en las diferencias que se plantean en relación con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Cuando el Grupo Especial constató que el informe de la USITC no daba "una explicación razonada y adecuada" de ciertas constataciones, el Grupo Especial estaba evaluando el cumplimiento de las obligaciones que figuran en los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Como dijimos en *Estados Unidos - Cordero*, "[s]i un grupo especial llega a la conclusión de que las autoridades competentes, en un caso determinado, *no han facilitado* una explicación razonada o adecuada de su determinación, ... [l]o que ha hecho el grupo especial es ... llegar ... a una conclusión en el sentido de que la

²¹² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 59-64 y nota 29 del párrafo 62, que se refiere a las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. (cursivas en el original)

²¹³ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 73.

²¹⁴ *Ibid.*, párrafo 74.

determinación ... es incompatible con las disposiciones expresas del ... *Acuerdo sobre Salvaguardias*.²¹⁵ En consecuencia, no estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la falta de una explicación razonada y adecuada no supone la violación de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

303. Por otra parte, no podemos aceptar la interpretación de los Estados Unidos según la cual la omisión de explicar una constatación no respalda la conclusión de que la USITC "no llevó a cabo realmente el análisis en forma correcta, con lo que violó el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 o el párrafo 2 b) del artículo 4 [del *Acuerdo sobre Salvaguardias*]"²¹⁶ Como dijimos antes, dado que los grupos especiales no pueden llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas presentadas a la autoridad competente, es sólo la *explicación* dada por ella respecto de su determinación lo que permite a los grupos especiales establecer si se han cumplido los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 y los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Bien puede ocurrir, como argumentan los Estados Unidos, que las autoridades competentes hayan llevado a cabo correctamente el análisis que correspondía. Pero cuando una autoridad competente no ha dado una explicación razonada y adecuada que corrobore su determinación, el grupo especial no está en condiciones de llegar a la conclusión de que esa autoridad competente ha cumplido la prescripción pertinente para que se aplique una medida de salvaguardia. En esa situación, por lo tanto, el grupo especial no tiene otra posibilidad que constatar que la autoridad competente no ha llevado a cabo correctamente el análisis.

304. En síntesis, los Miembros pueden suspender concesiones comerciales temporalmente, mediante la aplicación de medidas de salvaguardia, "sólo" en conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, incluido el párrafo 1 del artículo 3 de este Acuerdo. La última frase de esta última disposición, desarrollada en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo, requiere:

- a) que "las autoridades competentes ... [publiquen] un informe";
- b) que el informe contenga "un análisis detallado del caso";
- c) que el informe "[demuestre] ... la pertinencia de los factores examinados";

²¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 107.

²¹⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 73. (cursivas en el original)

- d) que en el informe "se enuncien [...] constataciones y conclusiones fundamentadas"; y
- e) que las "constataciones y conclusiones fundamentadas" abarquen "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" prescritas en el artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones pertinentes del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

305. Examinaremos a continuación la alegación de los Estados Unidos de que el Grupo Especial incurrió en error al exigir una demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata.

- C. *¿Es preciso demostrar, respecto de cada una de las medidas de salvaguardia en litigio, que una evolución imprevista de las circunstancias ha tenido como consecuencia un aumento de las importaciones?*

306. El Grupo Especial constató que, como el artículo XIX del GATT de 1994 exige la demostración de que una "evolución imprevista de las circunstancias" ha tenido como *consecuencia* un "aumento de las importaciones", el informe de las autoridades investigadoras debe "contener una demostración fáctica *específica* de una evolución imprevista de las circunstancias que ha dado lugar a un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes con respecto a cada medida de salvaguardia impugnada".²¹⁷

307. Resulta útil establecer el razonamiento y las constataciones pertinentes del Grupo Especial sobre esta cuestión antes de analizar el argumento de los Estados Unidos. El Grupo Especial constató en primer lugar lo siguiente:

... en ninguna parte del Informe Inicial de la USITC se hace referencia a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*, salvo, como los reclamantes han indicado, en una nota que figura en la opinión separada de un miembro de la Comisión donde se explica que si bien la normativa de la OMC requiere esa demostración, la legislación estadounidense no lo hace. Sólo en ese caso se examinan los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias por lo que respecta a las medidas de salvaguardia concretas impugnadas.²¹⁸ (no se reproduce la nota de pie de página)

²¹⁷ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.44. (sin subrayar en el original; las cursivas están en él)

²¹⁸ *Ibid.*, párrafo 10.116.

308. Pasando a referirse al Segundo Informe Complementario de la USITC, el Grupo Especial observó que "la USITC insiste en los *efectos globales* que las crisis financieras asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía y el dólar estadounidense, tuvieron para desplazar el acero a distintos mercados".²¹⁹ El Grupo Especial constató que "si bien [el informe de la USITC] describe una serie plausible de circunstancias imprevistas como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos procedentes de varias fuentes podían haber aumentado, no llega a demostrar que esas circunstancias realmente ocasionaron un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes".²²⁰

309. El Grupo Especial constató seguidamente que, aunque fuera cierto que, como afirmó la USITC, "volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero"²²¹, esto no significaba, en sí mismo, que las importaciones *en los Estados Unidos* hubieran aumentado como consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". El Grupo Especial constató igualmente que "la USITC no proporcionó ningún dato en apoyo de su afirmación general de que la confluencia de circunstancias imprevistas tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones *específicas* objeto de la presente diferencia"²²², y estuvo de acuerdo con los reclamantes en que "la explicación de la USITC guarda relación con la producción de acero en general, y no describe la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones de los productos de acero *específicos* objeto de examen".²²³

310. El Grupo Especial también observó que los Estados Unidos se remitieron, en su Primera comunicación escrita "a partes del Informe de la USITC que contienen, en notas al pie, referencias a cuadros donde figuran las importaciones por países y por productos correspondientes a todo el período de investigación".²²⁴ El Grupo Especial constató que, aunque "esos cuadros contenían datos que *podían* haberse utilizado para explicar la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un aumento de importaciones que [causaran] daños, ... la autoridad

²¹⁹ *Ibid.*, párrafo 10.121. (cursivas en el original)

²²⁰ *Ibid.*, párrafo 10.122.

²²¹ *Ibid.*, párrafo 10.123.

²²² *Ibid.*, párrafo 10.125. (sin subrayar en el original; cursivas en el original)

²²³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.126. (cursivas en el original)

²²⁴ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.133.

competente no hizo tal cosa".²²⁵ El Grupo Especial añadió que "[d]e hecho, el texto al que corresponden las notas no guarda relación alguna con una explicación de la evolución imprevista de las circunstancias o se refiere en términos generales a las importaciones sin especificar de dónde procedían".²²⁶ Sobre esta base, el Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión:

... la explicación dada por la USITC sobre cómo la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño grave no es razonada y adecuada. Además, tampoco se apoya en datos pertinentes, y no demuestra, como cuestión de hecho, que esa evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero *específicos* que son objeto de las medidas de salvaguardia impugnadas.²²⁷ (sin cursivas en el original)

311. El Grupo Especial constató, por lo tanto, que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no proporcionar una explicación razonada y adecuada que demostrase que una "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo *como consecuencia* un aumento de las importaciones de los productos de acero *específicos* que son objeto de la medida de salvaguardia en litigio.²²⁸

312. Los Estados Unidos objetan esta constatación alegando que el artículo XIX no especifica ningún tipo determinado de análisis, ni requiere ninguna diferenciación, por la autoridad competente, de los efectos de la "evolución imprevista de [diversas] circunstancias" en *cada* producto objeto de las medidas de salvaguardia pertinentes. Los Estados Unidos plantean que "[p]ara llevar a cabo tal análisis, las autoridades competentes tendrían que identificar los efectos de cada evolución imprevista de las circunstancias en los posteriores aumentos de las importaciones de un producto"²²⁹, lo que "obligaría a las autoridades competentes a evaluar la evolución imprevista de las circunstancias del mismo modo que las importaciones mismas".²³⁰ Según los Estados Unidos, esto es "manifiestamente

²²⁵ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.133. (sin cursivas en el original)

²²⁶ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.133.

²²⁷ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.135.

²²⁸ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.148, 10.150 y 11.2.

²²⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 81.

²³⁰ *Ibid.*

incorrecto" porque "[e]l párrafo 1 a) del artículo XIX requiere que el aumento de las importaciones sea 'consecuencia de' una evolución imprevista de las circunstancias, mientras que, en cambio, exige que esas importaciones 'causen' un daño grave".²³¹

313. Para la consideración de este argumento examinaremos en primer lugar el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicho Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión. (sin subrayar en el original)

314. La expresión "dicho producto", en el párrafo 1 a) del artículo XIX, se refiere al producto que puede ser objeto de una medida de salvaguardia. Ese producto es, necesariamente, *el producto* cuyas importaciones "han aumentado en tal cantidad". Leído íntegramente, el párrafo 1 a) del artículo XIX exige claramente que las medidas de salvaguardia se apliquen al producto cuyas importaciones "han aumentado en tal cantidad", y que ese aumento de la cantidad que se importa sea "consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias".

315. Pasando a la expresión "como consecuencia de", que también figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el significado corriente del término inglés "*result*" ("resultado, consecuencia"), conforme a su definición en el diccionario, es "*an effect, issue, or outcome from some action, process or design*"²³² ("efecto, derivación o resultado de un acto, proceso o propósito"). El aumento de las importaciones a que se refiere esta disposición, por lo tanto, tiene que ser un "efecto o resultado" de la "evolución imprevista de las circunstancias". En otros términos, la "evolución imprevista de las circunstancias" debe tener como "consecuencia" el aumento de las importaciones del producto ("dicho producto") que es objeto de una medida de salvaguardia.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Shorter Oxford English Dictionary*, quinta edición W. R. Trumble, A. Stevenson (eds.) (Oxford University Press, 2002), volumen II, página 2555.

316. Resulta evidente, por lo tanto, que no basta cualquier evolución de las circunstancias que sea "imprevista". Para que dé lugar al derecho de aplicar una medida de salvaguardia, la evolución de las circunstancias debe haber tenido la *consecuencia* de un aumento de las importaciones *del producto* ("dicho producto") que es objeto de la medida de salvaguardia. Además, *cualquier* producto, como dispone el párrafo 1 a) del artículo XIX, puede, potencialmente, ser objeto de esa medida de salvaguardia, siempre que la "evolución imprevista de las circunstancias" que se invoca tenga como *consecuencia* un aumento de las importaciones de ese *producto específico* ("dicho producto"). En consecuencia, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que, con respecto a los productos específicos objeto de las respectivas determinaciones, las autoridades competentes están obligadas por el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 a demostrar que la "evolución imprevista de las circunstancias ... ha dado lugar a un aumento de las importaciones ... [del producto específico al que se aplica] cada medida de salvaguardia impugnada".²³³

317. También encontramos respaldo para esta conclusión en nuestras resoluciones en *Argentina - Calzado (CE)* y *Corea - Productos lácteos*. En esas apelaciones dijimos que la expresión "como consecuencia de" suponía la necesidad de que existiese una "conexión lógica" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y las condiciones enunciadas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX. Constatamos allí que debe existir:

... una conexión lógica entre las circunstancias descritas en [la primera frase] -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ..." - y las condiciones establecidas [con respecto al aumento de las importaciones] en la segunda parte del párrafo 1 a) del artículo XIX para la imposición de una medida de salvaguardia.²³⁴

318. Debe existir, por consiguiente, una "conexión lógica" que vincule la "evolución imprevista de las circunstancias" con un aumento de las importaciones del producto, que causa o amenaza causar un daño grave. Sin esa "conexión lógica" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y

²³³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.44. (sin subrayar en el original) En igual sentido observamos también que, como alega China en el párrafo 49 de su comunicación del apelado, el USTR pidió a la USITC, en su carta de 3 de enero de 2002, que indicara "respecto de cada determinación afirmativa ... la 'evolución imprevista de las circunstancias' que dio lugar a un aumento de la importación de los respectivos productos de acero en tal cantidad que constituye una causa sustancial de daño grave o una amenaza de daño grave" (carta del USTR a la USITC de 3 de enero de 2002, pregunta 1). (sin subrayar en el original)

²³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

el producto respecto del cual pueden aplicarse medidas de salvaguardia, no sería posible determinar, como lo requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX, que el aumento de las importaciones de "dicho producto" fue "consecuencia de" la correspondiente "evolución imprevista de las circunstancias". En consecuencia, no surgiría el derecho de aplicar una medida de salvaguardia sobre *ese producto*.

319. Por esta razón, cuando un Miembro importador desea aplicar medidas de salvaguardia sobre las importaciones de varios productos, no le basta demostrar simplemente que la "evolución imprevista de las circunstancias" ha dado lugar a un aumento de las importaciones de una categoría amplia de productos que incluye los productos específicos objeto de las respectivas determinaciones de la autoridad competente. Si pudiera procederse de ese modo, un Miembro podría formular una determinación y aplicar una medida de salvaguardia a una amplia categoría de productos aunque las importaciones de uno o más de ellos no hubieran aumentado y no fueran consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" de que se trata. Por consiguiente, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que ese criterio no cumple los requisitos del párrafo 1 a) del artículo XIX, y la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" debe llevarse a cabo respecto de *cada* producto objeto de una medida de salvaguardia.²³⁵

320. Los Estados Unidos sugieren lo siguiente:

[e]l Grupo Especial puede haber estimado que la USITC debió haber formulado múltiples demostraciones [de evolución imprevista de las circunstancias], específicas para cada producto objeto de una medida separada, pero eso no significaba que el Grupo Especial pudiera descartar en general la explicación "plausible" dada por la USITC.²³⁶

²³⁵ Observamos que los Estados Unidos también alegan que el Grupo Especial "indicó erróneamente que la autoridad competente tenía que 'establecer diferencias en los efectos' de diversas evoluciones imprevistas de las circunstancias en las distintas ramas de producción e incluso en la economía de otros países" (comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 85, donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, párrafos 10.127-10.128). Sobre la base de nuestro examen de los informes del Grupo Especial no interpretamos que éste haya impuesto tal requisito. Según entendemos, el Grupo Especial se limitó a observar, en el párrafo 10.127, que las crisis asiática y rusa afectaron a algunos países más que a otros, como apoyo de su opinión según la cual la USITC estaba obligada a "explicar de qué manera el aumento de las importaciones de los productos de acero específicos objeto de la investigación *estaba vinculado a la confluencia de circunstancias imprevistas y era consecuencia de su evolución*". (sin cursivas en el original) Antes, en el párrafo 10.123 de sus informes, el Grupo Especial indicó que "incluso en el caso de que 'volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero [hubieran quedado] desplazados del consumo extranjero', esto no [significaba], en sí mismo, que *las importaciones en los Estados Unidos* [hubieran aumentado] como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias". (sin cursivas en el original)

²³⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 83.

321. Sin embargo, el Grupo Especial no "descartó en general" las "explicaciones plausibles" de la USITC sobre la "evolución imprevista de las circunstancias", como alegan los Estados Unidos. Lo que revelan los informes del Grupo Especial es que éste examinó si la "evolución imprevista de las circunstancias" en que se basaba la determinación de la USITC había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones de los productos a los que se aplicaban las medidas de salvaguardia en cuestión. El Grupo Especial constató que el Segundo Informe Complementario de la USITC²³⁷ "no llega a demostrar"²³⁸ en su explicación de qué modo las crisis financieras asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía y el dólar estadounidense, tuvieron como consecuencia un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. El Grupo Especial también dijo que la USITC no había establecido las necesarias vinculaciones entre los desplazamientos de mercado y el aumento de las importaciones en los Estados Unidos.²³⁹ Además, el Grupo Especial señaló en qué puntos faltaban análisis y datos de apoyo.²⁴⁰ También dijo que la explicación de la USITC era defectuosa porque se refería a la producción de acero en general y no trataba el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias tenía como consecuencia un aumento de las importaciones respecto de los productos de acero específicos en cuestión.²⁴¹ En síntesis, el Grupo Especial estimó que "la complejidad de la "evolución imprevista de las circunstancias" invocada por la USITC requería una demostración más detallada y respaldada por más datos que los facilitados por la USITC".²⁴²

322. También estamos de acuerdo con las Comunidades Europeas en que "[e]n el presente caso, en que la USITC se apoyó en hechos macroeconómicos que tenían efectos en diversas ramas de producción, correspondía a la USITC demostrar la 'conexión lógica' entre la evolución imprevista de las circunstancias invocada y el aumento de las importaciones en relación con cada medida, y no corresponde al Grupo Especial interpretar el informe incorporando vinculaciones que la USITC no efectuó".²⁴³ En consecuencia, no encontramos error en la constatación del Grupo Especial de que

²³⁷ Se recordará que en el informe inicial de la USITC no se trató la cuestión de si la "evolución imprevista de las circunstancias" de que se trataba había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones de los productos a los que se aplicaban las medidas de salvaguardia.

²³⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.122.

²³⁹ *Ibid.*, párrafos 10.123, 10.127 y 10.131.

²⁴⁰ *Ibid.*, párrafos 10.124-10.125, 10.130-10.131 y 10.145.

²⁴¹ *Ibid.*, párrafo 10.126-10.128.

²⁴² *Ibid.*, párrafo 10.145.

²⁴³ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 97.

la USITC debía dar una explicación razonada y adecuada que demostrase que la "evolución imprevista de las circunstancias" invocada tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones de *cada* producto objeto de una medida de salvaguardia.

323. Más aún, puesto que la USITC no presentó una "conclusión fundamentada" de que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones respecto de cada una de las medidas de salvaguardia específicas de que se trata, no constatamos error alguno en las conclusiones del Grupo Especial, en el párrafo 10.150 y la parte correspondiente del párrafo 11.2 de sus informes, de que la aplicación de cada una de esas medidas de salvaguardia fue incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

D. *Presunta omisión del Grupo Especial de "vincular" ciertos datos con la demostración de la USITC del modo en que la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones*

324. Ante el Grupo Especial, los Estados Unidos adujeron que había datos que apoyaban la constatación de la USITC de que la "evolución imprevista de las circunstancias" había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones de los productos pertinentes "aparte de los datos sobre consumo concernientes a los países más gravemente afectados en Asia Sudoriental y los datos sobre producción y consumo de las anteriores repúblicas de la URSS".²⁴⁴ Los Estados Unidos se remitieron, en particular, a las secciones del informe de la USITC referentes al aumento de las importaciones, que contienen referencias, en notas de pie de página, a cuadros que indican las importaciones, por países y por productos, respecto de todo el período objeto de investigación.²⁴⁵

325. Como ya hemos mencionado, el Grupo Especial constató que "esos cuadros contenían datos que *podían haberse utilizado* para explicar la manera en que la "evolución imprevista de las circunstancias" ocasionó un aumento de importaciones ... Sin embargo, la autoridad competente no

²⁴⁴ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.132. (no se reproduce la nota de pie de página)

²⁴⁵ Según la nota 5009, del párrafo 10.133 de los informes del Grupo Especial, las partes del informe de la USITC que los Estados Unidos señalaron al Grupo Especial son: "páginas 65-66 (CPLPAC), 99-100 (barras laminadas en caliente), 107-108 (barras acabadas en frío), 115-116 (barras de refuerzo), 168-170 (ciertos tubos soldados), 178-180 (ABJH), 213-214 (barras de acero inoxidable), 222-223 (varillas de acero inoxidable), 259-260 (alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Koplán), 303-305 (productos planos de acero al carbono y alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Bragg), 309-310 (productos de acero fundido con estaño, miembro de la Comisión Miller), 347 (alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Devaney)".

hizo tal cosa."²⁴⁶ El Grupo Especial explicó que "el texto al que corresponden las notas no guarda relación alguna con una explicación de la evolución imprevista de las circunstancias o se refiere en términos generales a las importaciones sin especificar de dónde procedían".²⁴⁷ Los Estados Unidos reconocen que la propia USITC no citó estos datos en relación con su demostración de la evolución imprevista de las circunstancias, pero a pesar de ello alegan que el Grupo Especial "*debía* considerar [esos datos] al evaluar si la constatación sobre la evolución imprevista de las circunstancias estaba en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 [del *Acuerdo sobre Salvaguardias*]"²⁴⁸

326. El párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que la autoridad competente enuncie "conclusiones fundamentadas" sobre todas las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Una de esas "cuestiones de derecho" es el requisito de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" que haya tenido como consecuencia un aumento de las importaciones que causa daño grave. A nuestro juicio, por lo tanto, correspondía a la USITC facilitar una "conclusión fundamentada" sobre una "evolución imprevista de las circunstancias". Una "conclusión fundamentada" no es aquella que ni siquiera se refiere a los hechos que pueden respaldarla. Como reconocen los propios Estados Unidos, "el párrafo 1 del artículo 3 asigna a las autoridades competentes -no al grupo especial- la obligación de '[publicar] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que *hayan* llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'".²⁴⁹ La autoridad competente está obligada en virtud del párrafo 1 del artículo 3 a presentar conclusiones fundamentadas; no corresponde a los grupos especiales encontrar apoyo para esas conclusiones juntando referencias inconexas que están dispersas por todo el informe de una autoridad competente.

327. Los Estados Unidos alegan que nuestras constataciones en *CE - Accesorios para tuberías* respaldan su opinión de que el Grupo Especial "debía" tomar en consideración los datos pertinentes a que se remite la USITC en otras partes de su informe en respaldo de su constatación de que la "evolución imprevista de las circunstancias" había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones. Los Estados Unidos explican que "[e]n esa diferencia, el informe de la autoridad investigadora no mencionó en absoluto, en todo su análisis, uno de los factores enumerados

²⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 10.133. (sin cursivas en el original)

²⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 10.133.

²⁴⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 92. (cursivas en el original)

²⁴⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 55. (cursivas en el original)

específicamente en el Acuerdo Antidumping".²⁵⁰ En esa diferencia, según los Estados Unidos, a pesar de la omisión, "el Órgano de Apelación determinó, en virtud de una lectura atenta del resto del informe, que la autoridad investigadora efectivamente había 'tomado en consideración' el factor enumerado".²⁵¹ Los Estados Unidos extraen de aquí la conclusión de que "[s]i esto constituye un análisis admisible acerca de si las autoridades nacionales han llevado a cabo la evaluación necesaria, entonces seguramente también es admisible la forma en que la USITC se apoyó en cuadros de datos a los que efectivamente se hacía referencia en el informe (aunque no en la parte correspondiente a la evolución imprevista de las circunstancias)".²⁵²

328. La cuestión planteada en *CE - Accesorios para tuberías* no consistía en la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En ese caso, como explican los Estados Unidos, se trataba de establecer si determinado factor de daño enumerado en el párrafo 4 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* "se [había] evaluado ..., aunque no se [hubiera] registrado por separado la evaluación de ese factor".²⁵³ Constatamos en esa apelación que "en las circunstancias particulares [de ese] asunto, era razonable que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que [la autoridad competente] abordó y evaluó"²⁵⁴ el factor de que se trataba.

329. A diferencia de los Estados Unidos, no creemos que la situación de los dos casos sea la misma. La cuestión planteada en este caso no consiste en determinar si ciertos datos a que se hizo referencia en el informe de la USITC efectivamente fueron "tomados en consideración" por ella. La USITC puede haber "tomado en consideración" efectivamente todos los datos pertinentes que figuran en su informe o a los que se remite en sus notas. Pero la USITC no utilizó esos datos para *explicar* de qué modo la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones. Como constató el Grupo Especial, "el texto al que corresponden las notas no guarda relación alguna con una explicación de la evolución imprevista de las circunstancias o se refiere en términos generales a las importaciones sin especificar de dónde procedían".²⁵⁵ Por lo

²⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 93.

²⁵¹ *Ibid.*, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios para tuberías*, párrafos 161-163.

²⁵² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 93.

²⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios para tuberías*, párrafo 161.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.133.

tanto, lo que aquí falta no son los datos, sino el razonamiento que los utiliza en apoyo de la conclusión. La USITC, a nuestro juicio, no presentó una conclusión apoyada por hechos y razonamientos; en síntesis, una "conclusión fundamentada", como exige el párrafo 1 del artículo 3. Además, como ya hemos dicho, correspondía a la USITC, y no al Grupo Especial, presentar "conclusiones fundamentadas". No corresponde al Grupo Especial efectuar el razonamiento para la autoridad competente, o en lugar de ella, sino evaluar si ese razonamiento es o no adecuado para cumplir la prescripción respectiva. En consecuencia, no podemos convenir con los Estados Unidos en que el Grupo Especial "debía" tomar en consideración los datos pertinentes a que se remitió la USITC en otras partes de su informe para respaldar la constatación de la USITC de que la "evolución imprevista de las circunstancias" había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones; y, por las razones mencionadas, no vemos de qué modo nuestras constataciones en *CE - Accesorios para tuberías* apoyan la opinión de los Estados Unidos en ese sentido.

330. En consecuencia, confirmamos las constataciones del Grupo Especial que figuran en el párrafo 10.150 y las partes respectivas del párrafo 11.2 de sus informes, de que las 10 medidas de salvaguardia en litigio son incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque el informe de la USITC no demostró, mediante una explicación razonada y adecuada, que la "evolución imprevista de las circunstancias" había tenido como consecuencia un aumento de las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable, causando un daño grave a los respectivos productores nacionales.²⁵⁶

VI. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

331. Como indicamos al comienzo, en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las medidas de salvaguardia pueden justificarse "sólo" cuando, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas, incluidas las concesiones arancelarias, las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. Es "sólo" cuando se demuestra la existencia de estos requisitos previos enunciados en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* que surge el derecho de aplicar una medida de

²⁵⁶ *Ibid.*, párrafos 10.150 y 11.2.

salvaguardia. El cumplimiento de cada uno de esos requisitos previos es una cuestión pertinente "de hecho y de derecho" respecto de la cual deben incluirse en el informe publicado por las autoridades competentes las "constataciones y conclusiones fundamentadas" a que hayan llegado, conforme a lo que exige el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Teniendo presente lo anterior, examinaremos a continuación las constataciones del Grupo Especial relativas a uno de esos requisitos previos, a saber, la existencia de un "aumento de las importaciones".²⁵⁷

332. Los Estados Unidos apelan la constatación del Grupo Especial según la cual la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran sus constataciones de que las importaciones de CPLPAC, varillas de acero inoxidable, barras laminadas en caliente, productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable habían "aumentado" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.²⁵⁸

333. Con respecto a las tres primeras categorías de productos -CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable- los Estados Unidos impugnan dos aspectos de las constataciones del Grupo Especial. En primer lugar, los Estados Unidos impugnan la interpretación general del Grupo Especial sobre el requisito relativo al aumento de las importaciones que contiene el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En segundo lugar, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial "incurrió en error en su análisis de los datos sobre las importaciones" respecto de esas tres categorías de productos.²⁵⁹

334. Con respecto a las otras dos categorías de productos -productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable- los Estados Unidos objetan la constatación del Grupo Especial según la

²⁵⁷ Empleamos la expresión "aumento de las importaciones" como fórmula abreviada que alude a la condición previa establecida en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es decir, que las importaciones de un producto hayan "*aumentado*" en tal cantidad, en términos absolutos y en relación con la producción nacional". (sin cursivas en el original)

²⁵⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 97. El Grupo Especial constató que el informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada del modo en que los hechos respaldaban la determinación formulada respecto del "aumento de las importaciones" de barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable.

²⁵⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 98.

cual la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada porque basó sus determinaciones en dos conjuntos de explicaciones que, según el Grupo Especial, no podían conciliarse.²⁶⁰

335. Nos ocuparemos sucesivamente de estas distintas alegaciones, y nos referiremos en primer lugar a las constataciones del Grupo Especial respecto de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable.

A. *CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable*

336. Como ya hemos explicado, en lo que respecta a CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable los Estados Unidos impugnan dos aspectos de las constataciones del Grupo Especial. Examinaremos en primer término el argumento de los Estados Unidos que se refiere a la norma jurídica aplicable para determinar si se ha cumplido la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* relativa al "aumento de las importaciones".

1. Norma jurídica que debe aplicarse para determinar si existe un "aumento de las importaciones"

337. El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dicen así:

GATT de 1994

Artículo XIX

Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicho Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión. (sin subrayar en el original)

²⁶⁰ Véanse los informes del Grupo Especial, párrafos 10.200 y 10.262.

Acuerdo sobre Salvaguardias

Artículo 2

Condiciones

1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. (sin subrayar en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

338. El Grupo Especial constató que el uso del presente en la locución en inglés "*is being imported*" ("han aumentado") tanto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 como en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "indica que es preciso que las autoridades competentes examinen importaciones recientes, y que el aumento de las importaciones sea 'reciente'".²⁶¹ El Grupo Especial también constató que "el aumento de las importaciones debe ser 'súbito'"²⁶² debido al "carácter imprevisto e inesperado de las circunstancias que ocasiona el aumento de las importaciones, así como el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia".²⁶³

339. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con la constatación de un grupo especial anterior de que, como el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a un producto cuyas "importaciones ... han aumentado en tal cantidad"²⁶⁴, se deduce que no es preciso que las importaciones *estén aumentando* en el momento de formularse la determinación. Lo que se requiere es solamente que "las importaciones *hayan* aumentado, si los productos 'se siguen importando' en (esa) cantidad mayor".²⁶⁵ El Grupo Especial consideró seguidamente si una *disminución* de las importaciones al final del período objeto de investigación podía impedir, en un caso concreto, que se hiciera una constatación de que las importaciones han aumentado en el sentido del párrafo 1 del

²⁶¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 10.159.

²⁶² *Ibid.*, párrafo 10.166.

²⁶³ Informe del Grupo Especial, párrafo 10.166.

²⁶⁴ *Ibid.*, párrafo 10.162. (sin subrayar en el original)

²⁶⁵ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.162. (cursivas en el original) Este aspecto de los informes del Grupo Especial no fue objeto de apelación.

artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Grupo Especial observó que ello "dependerá ... de si, a pesar de esta disminución posterior, el aumento anterior significa que el producto se sigue 'importando en mayor cantidad'".²⁶⁶ En esa evaluación, según el Grupo Especial, "los factores que han de tenerse en cuenta son la duración y el nivel de la disminución al final del período de investigación pertinente, así como las características, por ejemplo la agudeza y el alcance, del aumento que tuvo lugar antes".²⁶⁷

340. El Grupo Especial se refirió también a nuestras constataciones en *Argentina - Calzado (CE)*, de que "las autoridades competentes ... están obligadas a tener en cuenta las *tendencias* de las importaciones a lo largo del período de investigación"²⁶⁸, y que "el aumento de las importaciones [debe haber] sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante ... para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".²⁶⁹ El Grupo Especial llegó entonces a la conclusión de que "una constatación de que las importaciones han aumentado a tenor del párrafo 1 del artículo 2 puede hacerse cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante".²⁷⁰ Al indicar esto, el Grupo Especial hizo hincapié en que "no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante el aumento debe ser para que se pueda considerar como un 'aumento' en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias"²⁷¹, pero añadió que no podía llegarse a la conclusión de que "cualquier aumento entre dos puntos temporales identificados satisface lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias".²⁷²

341. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al establecer que "la constatación de que las importaciones han aumentado a tenor del párrafo 1 del artículo 2 sólo puede hacerse cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e

²⁶⁶ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.163.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 10.165, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129. (cursivas en el original)

²⁶⁹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.167, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

²⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 10.167.

²⁷¹ *Ibid.*, párrafo 10.168. (cursivas en el original)

²⁷² *Ibid.*, párrafo 10.168.

importante".²⁷³ Según los Estados Unidos, este criterio no tiene fundamento en el párrafo 1 del artículo 2 ni en ningún otro lugar del texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos plantean que nuestra afirmación en *Argentina - Calzado (CE)*, de que "el aumento de las importaciones [debe haber] sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante ... para causar o amenazar con causar un daño grave"²⁷⁴, era una declaración referente "a la responsabilidad total en materia de investigación de las autoridades competentes conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias"²⁷⁵, y que "las cuestiones de si un aumento de las importaciones ha sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para amenazar causar un daño grave son cuestiones a las que se responde cuando las autoridades competentes ... llevan adelante el resto de su análisis (es decir, su examen de la existencia o amenaza de daño grave y la relación causal)".²⁷⁶ El análisis de esas cuestiones, por lo tanto, según los Estados Unidos no necesita formar parte de la evaluación de la cuestión de si las importaciones "han aumentado". Por el contrario, los Estados Unidos sostienen que "la expresión 'han aumentado en tal cantidad' se limita a establecer la prescripción de que, en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".²⁷⁷

342. Por el contrario, China, las Comunidades Europeas, Corea, Nueva Zelandia y Noruega, en sus respuestas, alegan que los Estados Unidos nos están pidiendo, en realidad, que constatemos que "cualquier aumento basta" para cumplir la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.²⁷⁸ Las Comunidades Europeas citan, a este respecto, un pasaje del informe de

²⁷³ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 100, donde se hace referencia al párrafo 10.167 de los informes del Grupo Especial. Los Estados Unidos no citan con exactitud la constatación del Grupo Especial. Éste, en realidad, llegó en el párrafo 10.167 de sus informes a la conclusión de que "una constatación de que las importaciones han aumentado a tenor del párrafo 1 del artículo 2 puede hacerse cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante". La palabra "sólo" no figura en la conclusión del Grupo Especial.

²⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

²⁷⁵ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 107.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*, párrafo 102.

²⁷⁸ Comunicación del apelado presentada por China, párrafo 102; comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 135; comunicación del apelado presentada por Corea, párrafos 6 y 69; comunicación del apelado presentada por Nueva Zelandia, párrafos 1.14 y 5.11; y comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafos 19 y 162.

la USITC en que se dice que, a los efectos internos de los Estados Unidos, "no existe ninguna cantidad mínima de aumento de las importaciones" y "basta un simple aumento".²⁷⁹

343. Los reclamantes alegan también que, para que constituyan "un aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tiene que tratarse de aumentos "recientes" y "súbitos"²⁸⁰; las Comunidades Europeas y Noruega alegan también que el aumento de las importaciones tiene que ser "extraordinario" y "anormal".²⁸¹

344. En consecuencia, debemos examinar si existe algún *umbral* -cualitativo o cuantitativo- para que la autoridad competente pueda constatar la existencia de un aumento "en tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2, o bien si, como aducen los Estados Unidos, la prescripción consiste en que "en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".²⁸²

345. En *Argentina - Calzado (CE)* hemos examinado una cuestión que era la misma, en lo esencial, y constatamos allí que:

... la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores que las del año pasado -o las de hace cinco años. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta *cualquier* aumento en la cantidad de las importaciones. Para que se cumpla el requisito en la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar un daño

²⁷⁹ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 135, con referencia al informe de la USITC, volumen I, página 278.

²⁸⁰ Comunicación del apelado presentada por el Brasil, párrafos 38 y 41; comunicación del apelado presentada por China, párrafo 96; comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafos 128 y 130; comunicación del apelado presentada por el Japón, párrafos 42 y 46; comunicación del apelado presentada por Corea, párrafo 73; comunicación del apelado presentada por Nueva Zelandia, párrafo 5.5; comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 145; y comunicación del apelado presentada por Suiza, párrafos 93 y 97.

²⁸¹ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 140; y comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 158.

²⁸² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 102.

grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".²⁸³ (sin subrayar en el original; cursivas en el original; se ha omitido la nota de pie de página)

346. Reafirmamos esta constatación. En esa apelación destacamos la importancia de interpretar el requisito del "aumento en tal cantidad" en el contexto en que figura, tanto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 como en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ese contexto incluye las palabras "causan o amenazan causar un daño grave". Interpretado en su contexto, es evidente que "para que se cumpla el requisito en la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado 'en tal cantidad' que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional".²⁸⁴ En efecto, a nuestro juicio, el término "tal", que figura en la frase "aumentado en tal cantidad" del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2, vincula con toda claridad el aumento de las importaciones con su aptitud para causar daño grave o amenaza de daño grave. Por consiguiente, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que nuestra afirmación en *Argentina - Calzado (CE)*, de que "el aumento de las importaciones [debe haber] sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante ... para causar o amenazar con causar un daño grave"²⁸⁵, era una declaración referente "a la responsabilidad total en materia de investigación de las autoridades competentes conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias"²⁸⁶, y que "las cuestiones de si un aumento de las importaciones ha sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para amenazar causar un daño grave son cuestiones a las que se responde cuando las autoridades competentes ... llevan adelante el resto de su análisis (es decir, su examen de la existencia o amenaza de daño grave y la relación causal)".²⁸⁷

²⁸³ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 107.

²⁸⁷ *Ibid.*

347. Ya hemos observado antes que "el título del artículo XIX es: '*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*'"²⁸⁸, y que "las palabras 'medidas de urgencia' aparecen también en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".²⁸⁹ Como las medidas de salvaguardia son "medidas de urgencia", hemos observado también que "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos para la adopción de tales medidas".²⁹⁰ El requisito referente al "aumento de las importaciones, del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 debe interpretarse, por lo tanto, en el contexto del "carácter extraordinario" de la "medida de urgencia" que autoriza el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Aún así, el hecho de que las medidas de salvaguardia sean "medidas de urgencia", y que los requisitos previos para la adopción de tales medidas deban, por lo tanto, interpretarse teniendo en cuenta el "carácter extraordinario" de las medidas de salvaguardia no significa que los requisitos previos para la adopción de esas medidas, *en sí y de por sí*, tengan que ser necesariamente "anormales" o "extraordinarios". La cuestión se refiere a las "condiciones" en que se produce el aumento de las importaciones en "tal" cantidad.

348. Señalamos a este respecto que, contrariamente a lo que afirman las Comunidades Europeas y Noruega²⁹¹, en el único asunto tratado en el marco del GATT de 1947 que se refería al artículo XIX -el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*- el Grupo de Trabajo *no* constató que el aumento de las importaciones tuviese que ser "anormal" *en sí y de por sí*, para que constituyera un "aumento de las importaciones" a los efectos del artículo XIX. Lo que constató el Grupo de Trabajo en ese caso fue que era preciso:

Que las importaciones del producto de que se tratara hubiesen evolucionado de una manera anormal, *es decir*:

- i) que hubiesen aumentado las cantidades importadas;
- ii) que el aumento de las importaciones fuese consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias y se hubiese producido por efecto de la concesión arancelaria;

²⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 94.

²⁹¹ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 140; y comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 158.

- iii) que las importaciones entraran en cantidades y en condiciones tales que causaran o amenazaran causar un perjuicio grave. (sin cursivas en el original)

349. Ese Grupo de Trabajo de 1951, por lo tanto, empleó la palabra "anormal" para calificar las condiciones generales en que debe producirse el aumento de las cantidades importadas. El Grupo de Trabajo constató que la respectiva "evolución de las importaciones" debe ser anormal precisamente porque la mayor cantidad de las importaciones, conforme a los propios términos del párrafo 1 a) del artículo XIX, es "consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y ... efecto de las ... concesiones arancelarias" y "han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave".

350. En términos análogos dijimos en *Argentina - Calzado (CE)* que "el aumento de las importaciones [debe] haber sido 'imprevisto' o 'inesperado'".²⁹² Nos referíamos entonces al hecho de que el aumento de las importaciones, conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX, tiene que ser consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" para que pueda justificar la aplicación de una medida de salvaguardia. Como el "aumento de las importaciones" tiene que ser "consecuencia" de un acontecimiento "imprevisto" o "inesperado", se deduce que el aumento de las importaciones también tiene que haber sido "imprevisto" o "inesperado". De este modo, el "carácter extraordinario" de la respuesta nacional ante el aumento de las importaciones no depende de las cantidades del producto que se importan, en términos absolutos o relativos. Depende del hecho de que el aumento de las importaciones haya sido imprevisto o inesperado.

351. Observamos, además, que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exigen que las importaciones del producto de que se trata hayan "aumentado en tal cantidad y se reali[cen] en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". La cuestión de si el aumento de las importaciones "en tal cantidad" basta como "aumento de las importaciones", para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia es una cuestión que sólo puede resolverse a la luz de las "condiciones [tales]" en que se realizan esas importaciones. La importancia relativa de estos elementos varía de un caso a otro.

352. Pasaremos a examinar seguidamente el argumento de los Estados Unidos de que, como "las palabras reciente, súbito, agudo o importante"²⁹³ no figuran en el párrafo 1 del artículo 2,

²⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

²⁹³ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 101.

"la expresión 'han aumentado en tal cantidad' se limita a establecer la prescripción de que, en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".²⁹⁴

353. El párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* precisa los requisitos previos para la aplicación de una medida de salvaguardia que se estipulan en el párrafo 1 del artículo 2.²⁹⁵ El párrafo 2 a) del artículo 4 proporciona un contexto para la interpretación del sentido de la prescripción relativa al aumento de las importaciones que figura en el párrafo 1 del artículo 2. En la parte pertinente, el párrafo 2 a) del artículo 4 dispone lo siguiente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán ... el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos ... (sin subrayar en el original)

354. En *Argentina - Calzado (CE)* llegamos a la conclusión de que, "con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación (en lugar de comparar únicamente las puntas del período)".²⁹⁶ Por lo tanto, la determinación sobre la existencia de un aumento de las importaciones no puede efectuarse simplemente comparando las puntas del período objeto de la investigación. En efecto, en los casos en que el examen no demuestra, por ejemplo, una tendencia ascendente clara e ininterrumpida de los volúmenes de importación, un simple análisis entre extremos podría manipularse fácilmente para que diera resultados diversos, según la elección de esos extremos. La comparación podría dar respaldo tanto a una constatación de aumento de los volúmenes de importación como a una constatación de su disminución, escogiendo simplemente diferentes momentos iniciales y finales.

355. Por ejemplo, si el momento inicial del período objeto de investigación se fijara cuando los niveles de importación son particularmente bajos, sería más probable que pudiera demostrarse un aumento de esos volúmenes. Pero el empleo de la frase "han aumentado en tal cantidad", en el párrafo 1 a) del artículo XIX y en el párrafo 1 del artículo 2, y la prescripción del párrafo 2 del

²⁹⁴ *Ibid.*, párrafo 102.

²⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181, donde se cita *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

²⁹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129. (sin subrayar en el original; cursivas en el original)

artículo 4 de evaluar "el ritmo y la cuantía" del aumento, hacen sobradamente claro que tal comparación entre extremos *no* basta para demostrar que "las importaciones [de un producto] ... han aumentado en tal cantidad" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, una demostración de "cualquier aumento" de las importaciones entre dos momentos no basta para demostrar un "aumento de las importaciones" a los efectos del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Por el contrario, como hemos dicho, las autoridades competentes están obligadas a examinar las tendencias de las importaciones durante todo el período objeto de investigación.²⁹⁷

356. En consecuencia, rechazamos la afirmación de los Estados Unidos según la cual "la expresión 'han aumentado en tal cantidad' se limita a establecer la prescripción de que, en general, es preciso que el nivel de las importaciones a finales del período de investigación (o en un momento razonablemente próximo) sea mayor que en algún momento anterior no especificado".²⁹⁸ Observamos, sin embargo, que los Estados Unidos aclararon en la audiencia que están de acuerdo en la necesidad de un examen de las tendencias a los efectos de determinar si existe un aumento de las importaciones con arreglo al artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2, con lo cual estamos de acuerdo.²⁹⁹

357. Como ya hemos explicado³⁰⁰, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al exigir que "una constatación de que las importaciones han aumentado ... *sólo* pueda hacerse cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante".³⁰¹ Entendemos que los Estados Unidos, en lo esencial, sostienen que el Grupo Especial, con esta constatación, estableció en abstracto una norma de validez absoluta, aplicable con independencia de las circunstancias del caso.³⁰²

358. Al examinar si el Grupo Especial efectivamente estableció tal norma absoluta, observamos³⁰³ que la palabra "sólo", a pesar de que los Estados Unidos la emplean al impugnar lo resuelto por el

²⁹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

²⁹⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 102.

²⁹⁹ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas formuladas en la audiencia.

³⁰⁰ Véase *supra*, párrafo 341.

³⁰¹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 98, con referencia a los informes del Grupo Especial, párrafo 10.167. (sin cursivas en el original)

³⁰² Respuesta de los Estados Unidos a preguntas formuladas en la audiencia.

³⁰³ Véase *supra*, nota 273 del párrafo 341.

Grupo Especial en este punto, no figura en la respectiva constatación del Grupo Especial. Además, sobre la base de nuestro examen del razonamiento del Grupo Especial, no interpretamos que éste haya formulado ninguna norma absoluta, en abstracto, para determinar si existe un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Por el contrario, el Grupo Especial expresamente e inequívocamente, convino "con los Estados Unidos en que no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante el aumento debe ser para que se pueda considerar como un 'aumento' en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".³⁰⁴ El Grupo Especial observó, sin embargo, que "la falta de criterios *absolutos* no puede llevar a la conclusión de que no hay ningún criterio, y de que cualquier aumento entre dos puntos temporales identificados satisface lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".³⁰⁵ El Grupo Especial añadió que "[convenía] con los Estados Unidos en que lo que hay que preguntarse no es si las importaciones han aumentado 'reciente y súbitamente' *en abstracto*".³⁰⁶ Según el Grupo Especial, "es necesaria una evaluación *concreta*"³⁰⁷ y, por lo tanto, "una autoridad competente deberá realizar un análisis teniendo en cuenta todas las características de la evolución de las cuantías de importación y el hecho de que el aumento de las importaciones sea hasta cierto punto reciente y súbito".³⁰⁸ Nos parece, en consecuencia, que el Grupo Especial no constató que el grado en que el aumento fue "reciente, súbito, agudo e importante" tuviera que evaluarse mediante una norma absoluta que, sólo en caso de que se cumpliera, justificaría una constatación de "aumento de las importaciones".

359. Es más: el Grupo Especial explicó también lo siguiente:

... [las] constataciones de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, distintas de sus constataciones sobre el daño y la relación de causalidad, *pueden basarse en los resultados de toda su investigación*. Las constataciones de la autoridad competente sobre el primer requisito -el aumento de las importaciones- pueden tener efectos en las constataciones concernientes al daño o a la relación de causalidad, como prescribe el párrafo 2 a) del artículo 4. Cuando una autoridad competente examina las demás condiciones necesarias para la imposición de una

³⁰⁴ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.168. (cursivas en el original)

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.168.

medida de salvaguardia, determina, como requirió el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.³⁰⁹ (sin cursivas en el original)

360. Esta afirmación nos parece una prueba más de que el Grupo Especial estimaba que la evaluación acerca de si el aumento era "lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar un daño grave" debía efectuarse *caso por caso* por la autoridad nacional competente; y *no es*, por lo tanto, una determinación hecha *en abstracto*. Estamos de acuerdo.

361. Por estos fundamentos llegamos a la conclusión de que el Grupo Especial no exigió, en abstracto, que "una constatación de que las importaciones han aumentado ... [sólo] pueda hacerse cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante".³¹⁰ Por el contrario, a nuestro parecer el Grupo Especial se basó correctamente en las constataciones que formulamos en *Argentina - Calzado (CE)*.

362. Pasaremos a examinar a continuación las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable.³¹¹

2. Constataciones del Grupo Especial respecto de CPLPAC, las barras laminadas en caliente y las varillas de acero inoxidable

363. Como ya hemos señalado, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial "incurrió en error en su análisis de los datos sobre importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable".³¹² Según el punto de vista de los Estados Unidos, la constatación del Grupo Especial de que no hubo "aumento de las importaciones" de esos productos a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* resultó de la aplicación por el Grupo Especial de un criterio que no tiene fundamento en el párrafo 1 del artículo 2 ni en ninguna otra parte del texto del

³⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 10.171.

³¹⁰ *Ibid.*, párrafo 10.167.

³¹¹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 98.

³¹² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 98.

Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, que tiene que ser evidente que el aumento ha sido "hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante".³¹³

364. Hemos examinado la interpretación del Grupo Especial de la prescripción general relativa al "aumento de las importaciones" que contiene el párrafo 1 del artículo 2, y hemos llegado a la conclusión de que estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial. Pasaremos ahora al examen de la apelación de los Estados Unidos en lo que respecta concretamente al "aumento de las importaciones" de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable a la luz de esa interpretación. Nos referiremos en primer lugar a los argumentos de los Estados Unidos relativos a CPLPAC.

a) CPLPAC

365. Con respecto al "aumento de las importaciones" de CPLPAC, el Grupo Especial constató lo siguiente:

... la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de CCFRS, tal como se publicó en su informe, no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC también observó la disminución importante entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 (de 11,5 a 6,9 millones de toneladas cortas), pero aparentemente no se centró en esta tendencia más reciente, o por lo menos no la tomó en cuenta, al concluir que las importaciones "siguen siendo significativamente más altas" ... que al comienzo del período. Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo Especial no cree que la determinación publicada en el Informe de la USITC contenga una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando".³¹⁴ (sin subrayar en el original; no se reproducen las notas de pie de página)

366. Los Estados Unidos alegan que la conclusión del Grupo Especial según la cual la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho

³¹³ *Ibid.*, párrafo 109.

³¹⁴ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.181.

respaldan su constatación de que "las importaciones" de CPLPAC han "aumentado en tal cantidad" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 se apoya en gran medida en la determinación del Grupo Especial de que la USITC 'aparentemente no se centró en el hecho, o al menos no lo tuvo en cuenta', de que había una disminución de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, entre el período intermedio de 2000 y el de 2001".³¹⁵ Según los Estados Unidos, el Grupo Especial atribuyó "un peso determinante" al cambio registrado entre los dos períodos intermedios³¹⁶, a pesar de que la verdadera prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 -como reconoció el Grupo Especial- es que "las importaciones de [cualquier producto ... hayan] aumentado en tal cantidad" y que, en consecuencia, "no es preciso que las importaciones *estén* aumentando en el momento de formularse la determinación; lo que es necesario es que las importaciones *hayan* aumentado, si continúa 'la importación' de los productos que han *aumentado* en tal cantidad mayor".³¹⁷

367. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 1 del artículo 2 *no* exige que las importaciones estén aumentando en el momento de formularse la determinación. El sentido claro de la frase "las importaciones ... han aumentado en tal cantidad" sólo sugiere que las importaciones tienen que *haber* aumentado, y que continúa "la importación" de los productos de que se trata que ha aumentado en (tal) cantidad. Tampoco creemos que una disminución de las importaciones al final del período objeto de investigación impida necesariamente que la autoridad investigadora constate que, a pesar de eso, el aumento de las importaciones de los productos continúa "en tal cantidad".³¹⁸

368. En cambio, no estamos de acuerdo con la afirmación de los Estados Unidos según la cual la conclusión del Grupo Especial de que no hubo "aumento de las importaciones" de CPLPAC, a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, es una consecuencia de que el Grupo Especial atribuyó "un peso determinante" a la disminución de las importaciones que se registró entre el período intermedio

³¹⁵ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 111, con referencia a los informes del Grupo Especial, párrafos 10.181 y 10.183.

³¹⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 111.

³¹⁷ *Ibid.*, párrafo 112, en el que se hace referencia a los informes del Grupo Especial, párrafo 10.162. (cursivas en el original)

³¹⁸ Observamos que una disminución registrada al final de un período objeto de investigación puede ser consecuencia, por ejemplo, del carácter estacional del producto respectivo, las fechas de los embarques o las inquietudes del importador acerca de la investigación. Como hemos dicho, el texto del párrafo 1 del artículo 2 no impide necesariamente, a nuestro juicio, una constatación de "aumento de las importaciones" a pesar de esa disminución.

de 2000 y el de 2001. Según la interpretamos, la conclusión del Grupo Especial se basó en su constatación de que la USITC no había dado *una explicación razonada y adecuada* de la manera en que los elementos de hecho respaldaban su determinación de que las importaciones de CPLPAC habían "aumentado en tal cantidad". La razón por la que el Grupo Especial constató que la *explicación* de la USITC no era "razonada y adecuada" fue la magnitud de la disminución que se produjo entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 (de 11,5 a 6,9 millones de toneladas cortas). En términos del Grupo Especial, la USITC "aparentemente no se centró en [esa disminución], o al menos no la tuvo en cuenta, ... al concluir que las importaciones "siguen siendo significativamente más altas ... que al comienzo del período".³¹⁹ Ante la falta de una explicación razonada y adecuada, en el informe de la USITC, respecto de la disminución de las importaciones que se produjo al final del período objeto de investigación, no puede afirmarse que la USITC explicó adecuadamente la existencia de un aumento de las importaciones en "tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.

369. También recordamos, una vez más, que "las autoridades competentes están obligadas a examinar tendencias"³²⁰ de las importaciones. Como las importaciones de CPLPAC disminuyeron desde 1999, y no se recuperaron, el Grupo Especial constató que la USITC debió haberse centrado en esa tendencia más reciente, o por lo menos debió haberla tenido en cuenta. El Grupo Especial constató que la USITC no lo hizo y llegó, por lo tanto, a la conclusión de que la USITC no había dado una explicación de que las importaciones de CPLPAC hubieran "aumentado en tal cantidad". No vemos ningún error jurídico en esta constatación del Grupo Especial.

370. Nos parece que la falta de una explicación razonada y adecuada referente a la disminución que se produjo inmediatamente antes de la determinación de la USITC es aún más significativa, a nuestro juicio, porque cabe sostener que las pruebas de esa disminución son el más pertinente de todos los datos reunidos durante la investigación, a los efectos de evaluar si "*las importaciones*" de un producto "*han aumentado en tal cantidad*". Hicimos hincapié, en *Estados Unidos - Cordero*, en "la importancia relativa, dentro del período de investigación, de los datos correspondientes al final del período, en comparación con los correspondientes al comienzo del mismo".³²¹ Lo hacemos aquí una vez más.

³¹⁹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.181. (se omiten las notas de pie de página)

³²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

³²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, nota 88 del párrafo 138.

371. Con respecto al momento del "aumento de las importaciones" de CPLPAC, el Grupo Especial constató lo siguiente:

Es muy probable que el aumento que tuvo lugar hasta 1998 pudiera considerarse entonces como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Grupo Especial no tiene necesidad de pronunciarse sobre ese punto porque ese aumento, en sí mismo, ya no era lo bastante reciente en el momento de formularse la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.³²² (sin subrayar en el original)

372. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al establecer la conclusión de que el aumento de las importaciones ocurrido en 1998 "ya no era lo bastante reciente en la fecha de la determinación para respaldar una determinación de aumento de las importaciones"³²³, aunque "el propio Grupo Especial reconoció que no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante debe ser el aumento para que se pueda considerar que es un 'aumento' en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias".³²⁴

373. Sobre la base de nuestro examen del razonamiento del Grupo Especial -en particular, las conclusiones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 10.167 a 10.171 de sus informes, en que el Grupo Especial indica que "[e]s necesaria una evaluación *concreta*"³²⁵ y que "lo que hay que preguntarse no es si las importaciones han aumentado 'reciente y súbitamente' *en abstracto*"³²⁶ - no entendemos que el Grupo Especial haya querido decir, como parecen sugerir los Estados Unidos, que un aumento producido en 1998 *en ninguna circunstancia* habría sido lo bastante reciente para respaldar una constatación de aumento de las importaciones. Por el contrario, el Grupo Especial explica a continuación que "[e]n otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, *considerado en*

³²² Informes del Grupo Especial, párrafo 10.182.

³²³ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 113, con referencia a los informes del Grupo Especial, párrafos 10.182 y 10.185.

³²⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 113, con referencia a los informes del Grupo Especial, párrafo 10.168. (cursivas en el original)

³²⁵ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.168. (cursivas en el original)

³²⁶ *Ibid.*

sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones ... están aumentando" formulada en octubre de 2001".³²⁷

374. A nuestro juicio, lo que hace falta en todos los casos es una *explicación* del modo en que la *tendencia* de las importaciones corrobora la constatación de la autoridad competente de que se ha cumplido el requisito de un "aument[o] en tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Es esta *explicación* relativa a la *tendencia* de las importaciones -durante todo el período objeto de investigación- lo que permite a la autoridad competente *demostrar* que "las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad".

375. Por último, observamos que los Estados Unidos también alegan que la USITC llevó a cabo una "evaluación concreta" del modo en que se cumplió el requisito referente al "aumento de las importaciones", y que esa "evaluación" explica, según los Estados Unidos, "cómo el aumento súbito de las importaciones en 1998 tuvo efectos de largo plazo que aún se manifestaban en el momento de la determinación de la USITC".³²⁸ Es incuestionable que la evaluación de los *efectos* del aumento de las importaciones tiene que apreciarse debidamente cuando una autoridad competente examina la relación causal y el daño grave. Pero no advertimos la pertinencia de tal análisis a los efectos de determinar si "las importaciones de un producto *han aumentado* en tal cantidad".

376. En consecuencia, *confirmamos* la conclusión del Grupo Especial, que figura en el párrafo 10.186 y la parte pertinente del párrafo 11.2 de sus informes, de que la aplicación de la medida de salvaguardia sobre CPLPAC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos confirman su determinación respecto del "aumento de las importaciones" de ese producto.

377. Pasaremos a examinar a continuación las constataciones de la USITC sobre las varillas de acero inoxidable.

³²⁷ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.182. (sin cursivas en el original)

³²⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 114. El "análisis" a que se refieren los Estados Unidos se efectuó por la USITC como parte de su análisis de la relación causal y su determinación sobre la existencia de daño grave, y no como parte de su determinación sobre el "aumento de las importaciones".

b) Varillas de acero inoxidable

378. El Grupo Especial constató lo siguiente:

... la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable, tal como se publicó en su informe, no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se apoyó en el aumento que tuvo lugar entre 1996 y 2000, que alcanzó su nivel máximo de 1999 a 2000 (25 por ciento). Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no ofreció una explicación de por qué a pesar de ello constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Esto es especialmente grave, dado que esa disminución (un 31,3 por ciento) fue más aguda que el aumento anterior y, como proporción, contrarrestó el aumento de los dos años anteriores.

El único aspecto adicional aducido por la USITC en respuesta a la disminución en el período intermedio de 2001 fue que la participación en el mercado de las importaciones se mantuvo prácticamente estable. Sin embargo, la participación en el mercado es un concepto que concierne a la relación entre las importaciones y las ventas nacionales, y no guarda relación con el volumen absoluto de importación. Dadas la disminución en el período más reciente y la evolución global entre 1996 y el período intermedio de 2001, que podría describirse perfectamente como un doble movimiento ascendente y descendente (que al final retorna al punto más bajo), el Grupo Especial no cree que los elementos de hecho respalden una constatación de que en el momento de formularse la determinación las importaciones de varillas de acero inoxidable "estaban aumentando en (tal) cantidad".

Es muy posible que los aumentos que tuvieron lugar de 1996 a 1997, o de 1998 a 2000, considerados en sí mismos, pudieran considerarse como un aumento que satisface los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en el momento de formularse la determinación las tendencias de las importaciones revelaban una disminución reciente y significativa, por lo que ese aumento en el pasado no puede servir de base para determinar que las importaciones de varillas de acero inoxidable "han aumentado en (tal) cantidad".³²⁹ (sin subrayar en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

379. Con respecto a las varillas de acero inoxidable, los Estados Unidos plantean en lo esencial los mismos argumentos que respecto de las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las

³²⁹ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.267 a 10.269.

importaciones de CPLPAC. En particular, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial "decidió arbitrariamente que la disminución registrada en el primer semestre de 2001 era más significativa que el aumento de los dos años anteriores, sin considerar la distinta duración y magnitud de los aumentos y la disminución".³³⁰ Según los Estados Unidos, el Grupo Especial "omitió de este modo situar los datos correspondientes al final del período objeto de investigación en el contexto de los datos correspondientes a un período anterior".³³¹

380. Tampoco en este caso, sobre la base de nuestro examen y el razonamiento del Grupo Especial, estimamos que el Grupo Especial haya concluido que la USITC no dio una *explicación razonada y adecuada* porque "decidió arbitrariamente que la disminución registrada en el primer semestre de 2001 era más significativa que el aumento de los dos años anteriores".³³² Entendemos que el Grupo Especial constató que "la USITC no ofreció una explicación de por qué a pesar de ello constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos"³³³ *a pesar* de la disminución ocurrida entre los períodos intermedios de 2000 y de 2001. El Grupo Especial, a nuestro entender, no se apoyó indebidamente en esa disminución, sino que exigió con acierto que los Estados Unidos la explicaran, sobre todo porque se produjo al final del período objeto de la investigación y, en los términos del Grupo Especial, fue "más aguda que el aumento anterior y, como proporción, contrarrestó el aumento de los dos años anteriores".³³⁴

381. En lo que respecta a las varillas de acero inoxidable, los Estados Unidos alegan también que el Grupo Especial incurrió en error al rechazar "el razonamiento de la USITC sobre los motivos por los que la disminución de las importaciones en términos absolutos en el período intermedio de 2001, no era mayor que los aumentos de los dos años anteriores".³³⁵ Según los Estados Unidos, "había buenas razones para desestimar la significación de [esa] disminución de las importaciones en términos absolutos ... porque los efectos en la rama de producción estadounidense, desde el punto de vista de su participación en el mercado, se mantenían en lo esencial sin cambios en el nivel alcanzado

³³⁰ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 136, con referencia a los informes del Grupo Especial, párrafo 10.267.

³³¹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 136.

³³² *Ibid.*

³³³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.267.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 137.

a raíz del aumento en 1999-2000".³³⁶ Sobre esta cuestión, el Grupo Especial constató que "la participación en el mercado es un concepto que concierne a la relación entre las importaciones y las ventas nacionales, y no guarda relación con el volumen absoluto de importación".³³⁷ En la apelación, los Estados Unidos alegan que la USITC no estaba "equiparando la participación en el mercado con los niveles de importación en términos absolutos", sino que "estaba evaluando la significación de la disminución de las importaciones en términos absolutos en el período intermedio de 2001 en comparación con el aumento que habían registrado en los dos años anteriores".³³⁸

382. No vemos la pertinencia de este argumento de los Estados Unidos a los efectos de una determinación de si "la importación de un producto ha aumentado en tal cantidad" en términos absolutos o en relación con *la producción nacional*. Es obvio que la "producción nacional" y la "participación en el mercado" interno de la rama de producción de los Estados Unidos no son conceptos idénticos.³³⁹ A nuestro juicio, "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento" es un factor pertinente con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a los efectos de examinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave.

383. En consecuencia, *confirmamos* la conclusión del Grupo Especial, que figura en el párrafo 10.277 y la parte pertinente del párrafo 11.2 de sus informes, de que la aplicación de la medida de salvaguardia sobre las varillas de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran su determinación respecto del "aumento de las importaciones" de ese producto.

c) Barras laminadas en caliente

384. Con respecto a las barras laminadas en caliente, el Grupo Especial constató lo que sigue:

... la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como figura en su

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.268.

³³⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 137.

³³⁹ Esto se debe, desde luego, a que no toda la producción nacional se destina necesariamente al mercado interno.

informe, no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se basó en que las importaciones en 2000 fueron mayores que en ningún año anterior del período examinado, así como en el "aumento rápido y espectacular" de 1999 a 2000. Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no explicó por qué, a pesar de ella, constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Lo hizo únicamente con respecto a la relación entre las importaciones y la producción nacional, una constatación que el Grupo Especial tratará por separado.

El hecho de que no se tuvieran en cuenta los datos más recientes sobre el período intermedio de 2001 por lo que respecta a las importaciones en términos absolutos, es, a juicio del Grupo Especial, grave. La disminución que tuvo lugar del período intermedio de 2000 (1,34 millones de toneladas) al período intermedio de 2001 (952.392 toneladas) fue una disminución del 28,9 por ciento, mientras que el aumento en el período interanual anterior (1999 a 2000), que se caracterizó como "rápido y espectacular" no pasó del 11,9 por ciento. A la luz de esa disminución en el período más reciente, el Grupo Especial no cree que la tendencia de las importaciones de 1996 a 2000 (un aumento del 52,5 por ciento) sea suficiente como base de una constatación de que, en el momento de formularse la determinación, las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentado en tal cantidad".

A juicio del Grupo Especial, la mejor forma de describir la tendencia de las importaciones en términos absolutos entre 1997 y el período intermedio de 2001 es como una sucesión de aumentos y disminuciones de año a año. Dado este movimiento de sube y baja, que finalizó con una disminución del 28,9 por ciento (en el período intermedio de 2001), el Grupo Especial no cree que los hechos respalden una conclusión de aumento de las importaciones, y la USITC tampoco ha dado una explicación en ese sentido. El Grupo Especial reconoce que hasta 2000 hubo una tendencia al aumento neta; en otras palabras, los dos aumentos en 1998 y 2000 fueron mayores que la disminución en 1999. Sin embargo, las cosas cambian de nuevo significativamente cuando se incluye la disminución (28,9 por ciento) en el período intermedio de 2001, circunstancia que la USITC reconoció pero no evaluó. Tomando en cuenta todas las características cualitativas y cuantitativas de las tendencias de las importaciones a lo largo del período de examen, el Grupo Especial constata, por tanto, que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como se publicó en su informe, no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan una conclusión de que las importaciones de

barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad".³⁴⁰
(sin subrayar en el original)

385. Los Estados Unidos apelan contra las constataciones del Grupo Especial respecto del aumento de las importaciones de barras de acero laminado en caliente tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional.

i) Las importaciones en términos absolutos

386. En cuanto a las importaciones en términos absolutos, los Estados Unidos alegan, en lo esencial, que al examinar el nivel absoluto de las importaciones de barras laminadas en caliente el Grupo Especial "se apoyó demasiado"³⁴¹ en la disminución registrada entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, y "pasó por alto indebidamente el carácter y la magnitud de los cambios anteriores registrados por las importaciones".³⁴² El argumento esgrimido aquí por los Estados Unidos es similar al que formularon acerca del aumento de las importaciones de CPLPAC y de varillas de acero inoxidable.

387. No estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el Grupo Especial "se apoyó demasiado" en las cifras referentes a la última parte del período objeto de investigación. Sobre la base de nuestro examen del razonamiento del Grupo Especial, entendemos, en cambio, que éste llegó a la conclusión de que la USITC no dio *una explicación razonada y adecuada* del modo en que los hechos corroboraban su constatación sobre un "aumento de las importaciones" porque la USITC *no* se ocupó en modo alguno, en su informe, a la pertinencia de la disminución ocurrida al final del período objeto de investigación. El Grupo Especial constató, en particular, que "[s]e reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no explicó por qué, a pesar de ella, constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos."³⁴³

388. Como señalamos en el contexto del examen de la alegación de los Estados Unidos referente a las importaciones de CPLPAC, observamos también aquí que la USITC, al no explicar la "disminución más reciente" de las importaciones en términos absolutos, a nuestro juicio *no* proporcionó una explicación sobre la *tendencia* general de las importaciones que se registró durante

³⁴⁰ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.204 a 10.206.

³⁴¹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, sección III.C.3.c.

³⁴² *Ibid.*, párrafo 127.

³⁴³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.204.

el período objeto de investigación. Recordamos nuevamente que, en *Argentina - Calzado (CE)*, al aclarar el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, dijimos que "las autoridades están obligadas a examinar tendencias".³⁴⁴ A nuestro juicio, al no ocuparse de la disminución de las importaciones que tuvo lugar entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, los Estados Unidos no dieron -y no podían dar- una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboraban su constatación de un "aumento" de las importaciones de barras laminadas en caliente conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Esta omisión de tener en cuenta la disminución de las importaciones en términos absolutos es tanto más grave si se tiene en cuenta el hecho de que la tendencia de que la USITC no se ocupó se produjo al final mismo del período objeto de investigación. En *Estados Unidos - Cordero* constatamos que las autoridades competentes "deben evaluar" los datos relativos al pasado más reciente "en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación".³⁴⁵ Como constató el Grupo Especial, son precisamente esos datos más recientes los que la USITC no tuvo en cuenta respecto de las importaciones en términos absolutos.

389. Habiendo examinado las constataciones del Grupo Especial en lo relativo a las importaciones *en números absolutos*, pasaremos a examinar seguidamente sus constataciones acerca de las importaciones de barras laminadas en caliente *en relación con la producción nacional*.

ii) *Las importaciones en términos relativos*

390. En cuanto a las importaciones en relación con la producción nacional, recordamos una vez más que el párrafo 1 del artículo 2 dispone que un Miembro podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una determinación de que las importaciones del producto pertinente "han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional ... que causan o amenazan causar un daño grave". (sin cursivas en el original) Por lo tanto, basta una determinación, de un aumento, ya sea en términos absolutos o en términos relativos, que causa daño grave, para autorizar a un Miembro a aplicar medidas de salvaguardia. En consecuencia, el requisito del aumento de las importaciones *puede* cumplirse, no sólo cuando existe un aumento de las importaciones en términos absolutos, sino también cuando hay un aumento en relación con la producción nacional.

³⁴⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

³⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138.

391. Tras haber examinado las constataciones de la USITC sobre las importaciones en términos absolutos, el Grupo Especial examinó la explicación dada por la USITC acerca de *las importaciones en relación con la producción nacional*.³⁴⁶ Al evaluar si esa explicación era o no razonada y adecuada, el Grupo Especial constató lo siguiente:

La disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001 se reconoció, pero según la USITC "la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999".

Esta declaración no convence al Grupo Especial, que no considera que constituye una explicación razonada y adecuada que respalde la determinación de aumento de las importaciones, dado que la relación entre las importaciones y la producción nacional en el período más reciente, el intermedio de 2001 (24,6 por ciento) no sólo disminuyó en comparación con la del año 2000 completo o el período intermedio de 2000 (27,5 por ciento y 27 por ciento, respectivamente), sino que también fue inferior a la de 1999 (24,9 por ciento) y casi tan baja como la de 1998 (23,8 por ciento). Por tanto, los datos no apoyan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad ... en relación con la producción nacional".³⁴⁷

392. También aquí los Estados Unidos impugnan la interpretación del Grupo Especial y plantean, en lo esencial, los mismos argumentos que respecto de las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente en términos absolutos. En particular, los Estados Unidos alegan que "[t]al como ocurre con las importaciones en términos absolutos, el Grupo Especial pasó por alto indebidamente la naturaleza y la magnitud de los cambios registrados por las importaciones en términos relativos antes del primer semestre de 2001"³⁴⁸, y "se centró casi exclusivamente en una disminución de las importaciones en el primer semestre de 2001 en comparación con el primer semestre de 2000".³⁴⁹

³⁴⁶ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.208.

³⁴⁷ *Ibid.*, párrafos 10.208 y 10.209.

³⁴⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 130.

³⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 129.

393. El Grupo Especial reconoció que la USITC *había proporcionado* una explicación en su informe acerca de las importaciones en relación con la producción nacional.³⁵⁰ En consecuencia, aquí *no se trata* de si la USITC dio o no una "explicación" sobre la disminución registrada al final del período objeto de investigación. Se trata de si esa "explicación" es suficiente. El Grupo Especial constató que la explicación de la USITC no era razonada y adecuada porque los hechos no "apoya[ban] una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente están aumentando en tal cantidad".³⁵¹

394. Al llegar a esta conclusión, el Grupo Especial indicó que no consideraba que la determinación de la USITC según la cual "la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999"³⁵² constituyera una explicación razonada y adecuada que respaldase la determinación de aumento de las importaciones. El Grupo Especial explicó que esto se debía a que "la relación entre las importaciones y la producción nacional en el período más reciente, el intermedio de 2001, ... no sólo disminuyó en comparación con la del año 2000 completo o el período intermedio de 2000 ..., sino que también fue inferior a la de 1999 ... y casi tan baja como la de 1998".³⁵³ Por estas razones, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que "los datos no apoyan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente 'están aumentando en tal cantidad ... en relación con la producción nacional'".³⁵⁴

395. Sobre la base de los hechos constatados por el Grupo Especial y los que se encuentran en su expediente, tenemos algunas reservas sobre la evaluación hecha por el Grupo Especial. Como él mismo señaló, el porcentaje de las importaciones respecto de la producción nacional fue del 18,4 por ciento en 1997³⁵⁵ y del 27,5 por ciento en 2000, último año completo incluido en el período objeto de investigación. Esto representa un aumento de 9,1 puntos porcentuales. Entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 hubo una disminución de ese porcentaje (2,4 puntos porcentuales, diferencia

³⁵⁰ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.204.

³⁵¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.209.

³⁵² *Ibid.*, párrafo 10.208.

³⁵³ *Ibid.*, párrafo 10.209.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ Observamos que el porcentaje de las importaciones respecto de la producción nacional fue del 19,2 por ciento al comienzo del período objeto de investigación, en 1996.

entre el 27 por ciento correspondiente al período intermedio de 2000 y el 24,6 por ciento correspondiente al período intermedio de 2001). Sin embargo, la proporción del período intermedio de 2001 se situaba todavía 6,2 puntos porcentuales por encima de la de 1997.

396. Además, como indicamos en *Estados Unidos - Cordero*, "los datos correspondientes al pasado más reciente ... [deben evaluarse] a la luz de las tendencias ... de los datos correspondientes a todo el período objeto de investigación".³⁵⁶ En su comunicación del apelante, los Estados Unidos señalan que el porcentaje de las importaciones en relación con la producción nacional de barras laminadas en caliente aumentó el 43,23 por ciento entre 1996 y 2000, y "aumentó en tres de las cuatro comparaciones anuales, incluyendo un aumento considerable de 1999 a 2000".³⁵⁷ Nos parece que la merma de las importaciones entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 -del 27 al 24,6 por ciento de la producción nacional- es relativamente modesta si se la evalúa en el contexto del citado aumento del 43,23 por ciento, y *no contradice necesariamente* la determinación general de la USITC según la cual las importaciones del producto "han aumentado en tal cantidad".

397. No estamos sugiriendo que un aumento del 43,23 por ciento ocurrido entre 1996 y 2000 sería, en sí mismo, suficiente para demostrar un "aumento de las importaciones". El hecho de este aumento, en sí mismo, no prueba que las importaciones de un producto hayan aumentado en "tal" cantidad, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Como observó el propio Grupo Especial, "no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante el aumento debe ser para que se pueda considerar como un 'aumento' en el sentido del párrafo 1 del artículo 2".³⁵⁸

398. Nuestro examen de los hechos nos indica que bien pueden respaldar la conclusión de la USITC acerca del aumento de las importaciones. En consecuencia, no compartimos necesariamente la conclusión del Grupo Especial acerca de esos hechos. Sin embargo, no es ésta la cuestión que nos está sometida. La cuestión que se nos ha sometido es si la USITC, en su informe, dio una explicación de si las importaciones aumentaron en relación con la producción nacional. Sobre ese punto estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que la USITC no explicó por qué, a pesar de la disminución que tuvo lugar al final del período objeto de investigación, los elementos de hecho

³⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138.

³⁵⁷ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 128. El aumento fue del 24,9 por ciento en 1999 a 27,5 por ciento en 2000 (informes del Grupo Especial, párrafo 10.208).

³⁵⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.168. (cursivas en el original)

confirman una determinación de "aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.³⁵⁹ Por lo tanto, estamos de acuerdo con el Grupo Especial, aunque por distintos motivos, en que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboraban su determinación.

399. En consecuencia, *confirmamos* la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 10.210 y la parte pertinente del párrafo 11.2 de sus informes, de que la aplicación de la medida de salvaguardia a las barras laminadas en caliente es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos confirman su determinación respecto del "aumento de las importaciones" de ese producto.

400. Pasamos ahora a la apelación de los Estados Unidos contra las constataciones del Grupo Especial respecto de los productos de acero fundido con estaño.

B. PRODUCTOS DE ACERO FUNDIDO CON ESTAÑO Y ALAMBRE DE ACERO INOXIDABLE

1. Productos de acero fundido con estaño

401. El Grupo Especial también constató que la USITC no había dado una explicación razonada y suficiente de su determinación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño habían aumentado. El Grupo Especial observó que el Presidente de los Estados Unidos "basó su determinación [con respecto a los productos de acero fundido con estaño] en las constataciones de los [...] tres miembros de la Comisión [Bragg, Devaney y Miller], aunque esos tres miembros de la

³⁵⁹ El informe de la USITC, en la parte pertinente, dice así:

En porcentajes de la producción estadounidense, las importaciones disminuyeron del 19,2 por ciento en 1996 al 18,4 por ciento en 1997, pero aumentaron a continuación al 23,8 por ciento en 1998, el 24,9 por ciento en 1999 y el 27,5 por ciento en 2000. El porcentaje fue inferior en el período intermedio de 2001 (24,6 por ciento) que en el de 2000 (27,0 por ciento).

Las importaciones fueron superiores, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, en el año 2000 que en ningún año anterior del período examinado; y presentaron un aumento rápido y espectacular respecto del año anterior. Si bien las importaciones disminuyeron en la comparación entre períodos intermedios, el porcentaje de las importaciones respecto de la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue mayor que en los tres primeros años del período examinado, y se situó a sólo tres décimas de un punto porcentual por debajo del nivel de 1999.

Informe de la USITC, volumen I, página 92. (no se reproduce la nota de pie de página)

Comisión no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar".³⁶⁰ El Grupo Especial expresó asimismo que esas constataciones "no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia" ya que no se basaban en un producto similar definido de manera idéntica; el Grupo Especial concluyó que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no facultan a un Miembro de la OMC para "basar una medida de salvaguardia en una determinación apoyada por una serie de explicaciones que son todas ellas distintas e imposibles de conciliar. Esas constataciones no pueden constituir simultáneamente la base de una determinación".³⁶¹

402. El Grupo Especial expresó también que:

[E]l Grupo Especial no estima que el mero hecho de que sólo un miembro de la Comisión formulara constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado es incompatible con la OMC.

No obstante, si un Miembro *se apoya* en las constataciones formuladas por *tres* miembros de la Comisión, y las constataciones de esos *tres* miembros de la Comisión constituyen la *determinación* de las autoridades competentes en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es preciso que esas constataciones ofrezcan una explicación razonada y adecuada. Una serie de constataciones que *no pueden* conciliarse unas con otras no contienen una explicación razonada y adecuada.³⁶² (cursivas en el original; subrayado añadido)

403. El Grupo Especial distinguió los hechos que tenía ante sí de la situación planteada en el asunto *Estados Unidos - Tubos* expresando lo siguiente:

La cuestión en *Estados Unidos - Tubos* era si una *determinación* podía dejar abierto el interrogante de la existencia o inexistencia de daño grave o amenaza de daño grave. Desde la perspectiva del Acuerdo sobre Salvaguardias, las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 se satisfacen tanto por la existencia como por la amenaza de daño grave. Lo que se impugnaba no era que el *informe subyacente* estuviera dividido y contuviera razonamientos distintos que no podían conciliarse unos con otros, y que, por tanto,

³⁶⁰ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.192.

³⁶¹ *Ibid.*, párrafo 10.195.

³⁶² Informes del Grupo Especial, párrafos 10.198-10.199.

se infringían el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶³ (cursivas en el original)

404. Los Estados Unidos nos piden que revoquemos las constataciones del Grupo Especial relativas a los productos del acero fundido con estaño. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial incurrió en error al exigir que las constataciones de cada miembro de la Comisión o de un grupo de miembros de la Comisión estuvieran "conciliadas".³⁶⁴ Los Estados Unidos sostienen que las constataciones basadas en diferentes grupos de productos no son intrínsecamente inconciliables.³⁶⁵ Además, alegan que la "incompatibilidad" constatada por el Grupo Especial carece de importancia jurídica y que los dictámenes de los tres miembros de la Comisión representan constataciones alternativas que, según los Estados Unidos, son compatibles con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "siempre que el análisis de al menos una de las personas que adopta la decisión satisfaga las prescripciones del Acuerdo".³⁶⁶

405. En nuestro análisis de esta cuestión, examinaremos en primer lugar brevemente la estructura y el funcionamiento de la USITC, según explican los Estados Unidos, y después resumiremos las constataciones y determinaciones pertinentes de cada uno de los miembros de la Comisión y de la USITC en este caso; posteriormente analizaremos el fondo de la apelación presentada por los Estados Unidos con respecto a las constataciones del Grupo Especial.

406. Como explicaron los Estados Unidos, la USITC es la autoridad competente de ese país a efectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La USITC es un órgano integrado usualmente por seis miembros de la Comisión. En las investigaciones en materia de salvaguardias, cada uno de los seis miembros de la Comisión formula una constatación positiva o negativa *independientemente* de cada uno de los demás con respecto a si las importaciones de un producto aumentan de modo tal que constituyen una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional. Cada uno de los miembros de la Comisión define de modo independiente el producto similar o directamente competidor; el voto afirmativo o negativo de una mayoría de miembros de la Comisión constituye la determinación institucional y general de la USITC.³⁶⁷ Si hay un número igual

³⁶³ *Ibid.*, párrafo 10.196.

³⁶⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 370.

³⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 372.

³⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 375.

³⁶⁷ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 359.

de votos afirmativos y negativos, el Presidente de los Estados Unidos decide cuál de los grupos de votantes constituye la determinación institucional general de la USITC.³⁶⁸

407. En el caso presente, con respecto a los productos de acero fundido con estaño, no todos los seis miembros de la Comisión que integraban la USITC definieron el producto similar o directamente competidor de la misma forma. Cuatro de ellos (el Presidente Koplan, el Vicepresidente Okun y los miembros Hillman y Miller) definieron los productos de acero fundido con estaño como una categoría distinta y separada de productos, y expusieron sus "dictámenes" respectivos³⁶⁹ sobre la base de esta categoría de productos.³⁷⁰ Los demás miembros de la Comisión (Bragg y Devaney) no consideraron que los productos de acero fundido con estaño constituyeran una categoría de productos distinta, sino que consideraron que los productos de acero fundido con estaño eran una parte de la categoría más amplia de productos laminados planos de acero al carbono³⁷¹, y expusieron sus "dictámenes" respectivos sobre la base de esta categoría de productos más amplia.³⁷²

408. De los cuatro miembros de la Comisión que habían definido el acero fundido con estaño como una categoría de productos distinta y separada, tres llegaron a una constatación negativa (el Presidente Koplan, el Vicepresidente Okun y el Sr. Hillman)³⁷³, y uno formuló una constatación positiva (Miller).³⁷⁴ Los miembros de la comisión Bragg y Devaney formularon una constatación positiva con respecto a la categoría de productos más amplia de productos planos de acero al carbono y aleado (con inclusión de los productos de acero fundido con estaño).³⁷⁵

³⁶⁸ *Ibid.*, nota de pie de página 469 al párrafo 359.

³⁶⁹ En la audiencia, los Estados Unidos aclararon que consideraban que el término "determinación" representaba la conclusión jurídica de que el aumento de las importaciones era una causa de daño grave o amenaza de daño grave, y distinguieron este término de las constataciones y conclusiones razonadas de cada una de las personas que formulaban las decisiones, que los Estados Unidos preferían denominar "dictámenes" de estas personas.

³⁷⁰ Informe de la USITC, volumen I, páginas 71 y siguientes y 307 y siguientes.

³⁷¹ Esta categoría de productos incluye los productos laminados planos de acero al carbono (CPLPAC), los productos de acero fundido con estaño y el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas.

³⁷² Véase el informe de la USITC, volumen I, páginas 272-273 (Bragg); Informe de la USITC, volumen I, nota de pie de página 65, página 36 (Devaney).

³⁷³ Véase *ibid.*, páginas 71-78.

³⁷⁴ Véase *Ibid.*, páginas 307-309.

³⁷⁵ Véase *ibid.*, páginas 279, 282-283 y 294-295 (Bragg); nota 368, página 71 (Devaney).

409. En la audiencia, los Estados Unidos explicaron que "la USITC combinó los resultados" de los dictámenes de los Sres. Bragg, Devaney y Miller, miembros de la Comisión, en una "determinación institucional única -una constatación positiva- sobre los productos de acero fundido con estaño."³⁷⁶ En otras palabras, el hecho de que dos miembros de la Comisión considerasen productos distintos de los productos de acero fundido con estaño al formular sus propias constataciones independientes no afectaba al resultado con respecto a los productos de acero fundido con estaño únicamente. Los Estados Unidos explicaron que esta "determinación institucional única" de la USITC sobre los productos de acero fundido con estaño se veía respaldada por múltiples constataciones diferentes o "dictámenes" de los miembros de la Comisión, Sres. Miller, Bragg y Devaney.³⁷⁷ El Presidente de los Estados Unidos escogió esta constatación positiva como determinación general de la USITC, con respecto a los otros "resultados combinados" que habían llegado a una constatación negativa.³⁷⁸ En consecuencia, en lo que se refiere a las obligaciones dimanantes de la OMC, existe una determinación positiva formulada por la autoridad competente de los Estados Unidos, la USITC, en el sentido de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. Esta determinación de la USITC está respaldada por los dictámenes de los miembros de la Comisión, Sres. Miller, Bragg y Devaney; por consiguiente, según los Estados Unidos, es en los dictámenes de estos tres miembros de la Comisión que el Grupo Especial y el Órgano de Apelación deben hallar una explicación razonada y adecuada de la determinación de la USITC.

410. Por otra parte, y antes de comenzar nuestro análisis, sería útil tener en cuenta que la cuestión que se nos ha planteado no se refiere a la legislación interna de los Estados Unidos sino a las obligaciones de los Estados Unidos *en virtud del Acuerdo sobre la OMC*. Como expresamos en *Estados Unidos - Tubos*, lo que importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.³⁷⁹

³⁷⁶ Véase también *ibid.*, página 25, y la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 394.

³⁷⁷ Véase también la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 394.

³⁷⁸ Como explicamos anteriormente, debido a que la USITC había llegado a una "votación empatada" con respecto a los productos de acero fundido con estaño, la decisión de si la determinación positiva o la negativa representaba una determinación institucional de la USITC quedó a cargo del Presidente de los Estados Unidos.

³⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

411. Además, es también importante observar que la cuestión que se nos ha planteado en este caso *no* es si el alcance de la *medida de salvaguardia* en lo que se refiere a los productos puede o no ser más reducido que la *determinación* de una autoridad competente, es decir, la cuestión no es dilucidar si determinados productos incluidos en una determinación se pueden posteriormente excluir del alcance de la medida de salvaguardia efectiva.³⁸⁰ Reiteramos, en cambio, que la cuestión que el Órgano de Apelación tiene ante sí es si el informe de la USITC proporcionó una explicación razonada y adecuada de la "determinación institucional única" de la Comisión en el sentido de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño habían aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A continuación nos referiremos a esta cuestión.

412. Observamos que el Grupo Especial no examinó el fondo de las constataciones realizadas por los tres miembros de la Comisión, sino que sólo observó que esas constataciones no se basaban en un producto similar definido de forma idéntica y concluyó que debido a esto las constataciones de los tres miembros de la Comisión eran "irreconciliables". De esta conclusión el Grupo Especial dedujo que dichas constataciones no podían proporcionar una explicación razonada y adecuada de la determinación única de la USITC.

413. Tenemos reservas con respecto al enfoque aplicado por el Grupo Especial. En primer lugar, como asunto preliminar, no estamos convencidos de que las constataciones de los tres miembros de la Comisión "*no pueden conciliarse*".³⁸¹ No creemos que una constatación positiva con respecto a un grupo de productos amplio, por una parte, y una constatación positiva con respecto a uno de los productos incluidos en ese grupo de productos amplio, por la otra, se excluyan mutuamente de forma necesaria. Podría suceder que sean irreconciliables, pero ello dependerá de los hechos del caso. En el asunto que nos ocupa, el Grupo Especial no investigó los detalles de las constataciones en cuanto se referían al aumento de las importaciones y, por tanto, no estuvo suficientemente informado de si las tres constataciones eran o no conciliables.

414. En segundo lugar, y en todo caso, observamos que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece que las autoridades competentes, entre otras cosas, "publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". No interpretamos que el

³⁸⁰ Observamos que esta cuestión se planteó ante el Grupo Especial; no obstante, éste decidió aplicar el principio de economía procesal con respecto a esta alegación. (Informes del Grupo Especial, párrafo 10.700.)

³⁸¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.199. (sin cursivas en el original)

párrafo 1 del artículo 3 necesariamente excluya la posibilidad de formular constataciones múltiples en lugar de una constatación única para respaldar una determinación con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ninguna otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* excluye expresamente esa posibilidad. Por consiguiente, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en nuestra opinión, no excluye las facultades discrecionales de un Miembro de la OMC de decidir si respalda la determinación de su autoridad competente mediante una explicación única o bien mediante explicaciones múltiples de miembros de la autoridad competente. Esta facultad discrecional refleja el hecho de que, como hemos expresado en *Estados Unidos - Tubos*, "el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular [una] determinación [en una investigación interna en materia de salvaguardias]".³⁸²

415. En la apelación que tenemos ante nosotros, la USITC señaló en su informe tres conjuntos de constataciones distintos y separados. Los resultados se combinaron en una "determinación institucional única". Esas constataciones se formularon sobre la base de diferentes definiciones de productos elaboradas por tres miembros de la Comisión. Aunque estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que "es distinto que los productos objeto de examen sean los productos de acero fundido con estaño o una categoría mucho más amplia denominada CPLPAC que contiene productos de acero fundido con estaño" porque "las cuantías de importación correspondientes a distintas definiciones de productos no serán las mismas"³⁸³, esta diferencia, así como el hecho de que la constatación en que se basa la determinación de la USITC se formularon como distintas y separadas en el informe de la Comisión, implican que esas constataciones *no* se deben leer conjuntamente y además que un grupo especial no debe tratar de "conciliarlas". En cambio, un grupo especial debe determinar si en el informe aparece una explicación razonada y adecuada de la determinación adoptada por la USITC, aunque fuera únicamente en una de las constataciones individuales de los miembros de la Comisión.

416. A nuestro juicio, en el caso que se nos ha planteado, el Grupo Especial no debería, por tanto, haber terminado su investigación después de observar que las conclusiones de los miembros de la Comisión, Sres. Bragg y Devaney, se basaban en una definición de los productos que difería de la definición en la que la Sra. Miller, miembro de la Comisión, basaba su conclusión. Tras haber formulado esta observación correcta, el Grupo Especial debería haber continuado su investigación examinando las opiniones de los tres miembros de la Comisión *separadamente*, a fin de determinar si uno de estos conjuntos de constataciones incluía una explicación razonada y adecuada de la

³⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

³⁸³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.195.

"determinación institucional única" de la USITC respecto de los productos de acero fundido con estaño.

417. En realidad, observamos que el enfoque que, en nuestra opinión, el Grupo Especial debió haber adoptado en el contexto del aumento de las importaciones es precisamente el enfoque que el Grupo Especial adoptó en el contexto del paralelismo.³⁸⁴ En ese contexto, el Grupo Especial examinó en primer lugar las constataciones del Sr. Bragg y posteriormente examinó las constataciones a las que había llegado la Sra. Miller.³⁸⁵ No comprendemos por qué el Grupo Especial examinó las múltiples constataciones separadamente en el contexto del paralelismo y no lo hizo en el contexto del aumento de las importaciones.³⁸⁶

418. Cabe insistir en que, al examinar cada una de esas constataciones separadamente, un grupo especial está por supuesto obligado a evaluar si cada constatación particular proporciona una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos respaldan una determinación de la autoridad competente. Como hemos expresado en *Estados Unidos - Cordero*, "esto no significa que los grupos deban simplemente *aceptar* las conclusiones de las autoridades competentes"; deben examinar esas conclusiones "críticamente" y "en profundidad".³⁸⁷ Por lo tanto, al examinar si uno de los múltiples conjuntos de explicaciones enunciados por la autoridad competente, considerados individualmente, proporcionan una explicación razonada y adecuada de la determinación de la autoridad competente, un grupo especial puede tener que abordar, entre otras cosas, la cuestión de si, *como asunto relativo a las obligaciones dimanantes de la OMC*, las constataciones de miembros individuales de la Comisión formuladas sobre la base de un grupo de productos *amplio* puede proporcionar una explicación razonada y adecuada de una "determinación institucional única" de la USITC relativa a un grupo de productos *reducido*.³⁸⁸ En consecuencia, *no* sugerimos que el alcance

³⁸⁴ Observamos, sin embargo, que el Grupo Especial también se basó en la divergencia de las definiciones de productos en el contexto de su análisis de la relación de causalidad. (Informes del Grupo Especial, párrafos 10.422 y 10.572.)

³⁸⁵ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.615.

³⁸⁶ Observamos que, en el contexto del paralelismo, el Grupo Especial no examinó las constataciones del miembro de la Comisión, Sr. Devaney; el Grupo Especial explicó que "los Estados Unidos no utilizan las constataciones del Sr. Devaney como fundamento para defenderse contra la alegación de violación del paralelismo, posiblemente porque este miembro de la Comisión no parece haber llegado a ninguna conclusión sobre otras importaciones aparte de las excluidas". (Informes del Grupo Especial, nota 5.677 al párrafo 10.613.)

³⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106. (cursivas en el original)

³⁸⁸ A este respecto, observamos que el hecho de que, de conformidad con la legislación interna de un Miembro de la OMC, se considere que una constatación formulada sobre la base de un grupo de productos

de una constatación positiva en lo que respecta a los productos, formulada por un miembro de la Comisión *no* sea pertinente para determinar si esta constatación proporciona o no una explicación razonada y adecuada de la determinación adoptada por la autoridad competente.³⁸⁹ En cambio, nuestra constatación implica que un grupo especial no puede concluir que no hay una explicación razonada y adecuada de una determinación de la autoridad competente basándose meramente en el hecho de que distintas explicaciones múltiples dadas por la autoridad competente no se basan en un producto similar definido de manera idéntica.³⁹⁰

419. Teniendo en cuenta lo expuesto, *revocamos* la constatación del Grupo Especial que figura en el párrafo 10.200 de los informes del Grupo Especial, de que el informe de la USITC no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño aumentaron porque "esa explicación consiste en explicaciones alternativas que se apartan parcialmente unas de otras y cuyo contenido, dadas las distintas bases de productos, no puede conciliarse".³⁹¹

420. Examinaremos más adelante en el presente informe si, a la luz de esta constatación, debemos completar el análisis con respecto a esta cuestión.

421. Pasamos a continuación a examinar el alambre de acero inoxidable.

2. Alambre de acero inoxidable

422. Como sucede con los productos de acero fundido con estaño, los Estados Unidos apelan la constatación del Grupo Especial de que la autoridad competente no facilitó una explicación razonada y adecuada en relación con el aumento de las importaciones de alambre de acero inoxidable porque

amplio para respaldar una determinación de la autoridad competente relacionada con un grupo de productos *más reducido*, no supone por sí mismo que esta conclusión también es válida a los fines del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

³⁸⁹ En realidad, observamos que en el contexto del paralelismo, el Grupo Especial trató separadamente la constatación del Sr. Bragg y concluyó que "unas constataciones sobre una categoría de productos distinta de la de productos de acero fundido con estaño [no pueden] servir de apoyo para una medida referente a los productos de acero fundido con estaño como categoría diferenciada de productos, salvo que se ofrezca una explicación razonada y adecuada sobre las dos categorías de productos". (Informes del Grupo Especial, párrafo 10.615.)

³⁹⁰ Hacemos también hincapié en que nuestra constatación no aborda la cuestión de si la USITC y/o algunos miembros de la Comisión definieron correctamente el "producto similar", el "producto importado" o la "rama de producción nacional".

³⁹¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.200.

las constataciones de los tres miembros de la Comisión en que se basó la determinación de la USITC no se basaban en productos similares definidos de manera idéntica.³⁹² Para comenzar, resumiremos las constataciones pertinentes de la USITC.

423. Los seis miembros de la Comisión formularon constataciones divergentes sobre la categoría de productos del alambre de acero inoxidable. Cuatro miembros de la Comisión (el Presidente Koplan, el Vicepresidente Okun y los Sres. Hillman y Miller) definieron el alambre de acero inoxidable como una categoría de productos distinta y presentaron sus dictámenes respectivos sobre la base de esta categoría de productos.³⁹³ Los otros dos miembros de la Comisión (Sres. Bragg y Devaney) no consideraron que el alambre de acero inoxidable fuera una categoría de productos separada, sino que identificaron una categoría de productos consistente en "productos de alambre de acero inoxidable" (Bragg) o "alambre y cables de acero inoxidable" (Devaney), ambas integradas por alambre de acero inoxidable y cables de acero inoxidable, y presentaron sus dictámenes respectivos sobre la base de esta categoría de productos más amplia.³⁹⁴

424. De los cuatro miembros de la Comisión que definieron el alambre de acero inoxidable como una categoría de productos distinta y separada, tres expresaron una constatación negativa (el Vicepresidente Okun y los miembros de la Comisión Sres. Hillman y Miller)³⁹⁵, y uno expresó una constatación positiva (el Presidente Koplan).³⁹⁶ Los Sres. Bragg y Devaney llegaron a una constatación positiva con respecto a la categoría de productos más amplia integrada por los productos de alambre de acero inoxidable/alambre y cables de acero inoxidable.³⁹⁷

425. En la audiencia, los Estados Unidos explicaron que "la USITC combinó los resultados" de los dictámenes del Presidente Koplan y de los Sres. Bragg y Devaney en una "determinación institucional única" -una constatación positiva- sobre el alambre de acero inoxidable.³⁹⁸ En otros términos, el

³⁹² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 359-395.

³⁹³ Informe de la USITC, volumen I, páginas 190 y 234-238.

³⁹⁴ *Ibid.*, páginas 277, 280, 288-289 y 301-302 (Bragg); y páginas 335-336 y 342-347 (Devaney).

³⁹⁵ Informe de la USITC, volumen I, páginas 234-238.

³⁹⁶ Informe de la USITC, dictamen separado del Presidente Koplan sobre el daño, páginas 256-259.

³⁹⁷ Informe de la USITC, volumen I, páginas 280, 288-289 y 301-302 (Bragg); y páginas 342-347 (Devaney).

³⁹⁸ Véase también *ibid.*, página 27; comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 394.

hecho de que dos de los miembros de la Comisión consideraran productos distintos del alambre de acero inoxidable no afectó al resultado con respecto exclusivamente al alambre de acero inoxidable. Los Estados Unidos explicaron que esta "determinación institucional única" de la USITC sobre el alambre de acero inoxidable está respaldada por las múltiples constataciones diferentes o "dictámenes" del Presidente Koplan y los Sres. Bragg y Devaney.³⁹⁹ El Presidente de los Estados Unidos escogió esta constatación positiva como determinación general de la USITC, y no los "resultados combinados" que dieron lugar a una constatación negativa.⁴⁰⁰ En consecuencia, a los efectos de las obligaciones dimanantes de la OMC, hay una determinación positiva formulada por la autoridad competente de los Estados Unidos, la USITC, en el sentido de que las importaciones de alambre de acero inoxidable han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. Esta determinación de la USITC se ve respaldada por los dictámenes del Presidente Koplan y de los Sres. Bragg y Devaney; por lo tanto, según los Estados Unidos, es en los dictámenes de estos tres miembros de la Comisión que un grupo especial y el Órgano de Apelación debe hallar una explicación razonada y adecuada de la determinación de la USITC.

426. El Grupo Especial constató que la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos respaldaban su determinación de que las importaciones de alambre de acero inoxidable habían aumentado. En primer lugar, el Grupo Especial observó que la situación que tenía ante sí "es equivalente a la que prevalece en el contexto de los productos de acero fundido con estaño".⁴⁰¹ Posteriormente el Grupo Especial expresó lo siguiente:

[E]l Grupo Especial estima que el Acuerdo sobre Salvaguardias no permite que una combinación de constataciones respalde una determinación si esas constataciones se han formulado sobre la base de productos definidos en forma distinta. Si esas constataciones no pueden conciliarse (por lo que respecta a su contenido), no podrán constituir simultáneamente la base de una determinación.⁴⁰²

³⁹⁹ Véase también la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 394.

⁴⁰⁰ Como expresamos anteriormente, debido a que la USITC constató que se había registrado una "votación empatada" con respecto al alambre de acero inoxidable, la decisión de si la determinación positiva o la determinación negativa representaba la determinación institucional de la USITC incumbía al Presidente de los Estados Unidos.

⁴⁰¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.261.

⁴⁰² Informes del Grupo Especial, párrafo 10.262.

Además, el Grupo Especial se remitió a su razonamiento enunciado en el contexto de sus constataciones sobre los productos de acero fundido con estaño.⁴⁰³

427. Como en el caso de las constataciones del Grupo Especial sobre los productos de acero fundido con estaño, los Estados Unidos alegan que, con respecto al alambre de acero inoxidable, el Grupo Especial incurrió en error al exigir que las constataciones de cada uno de los miembros de la Comisión o de un grupo de ellos se "conciliaran".⁴⁰⁴ Los Estados Unidos sostienen que no hay "nada intrínsecamente inconciliable entre las constataciones basadas en diferentes grupos de productos".⁴⁰⁵ Los Estados Unidos alegan asimismo que las constataciones alternativas de una sola de las personas que adoptan las decisiones están autorizadas por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, "siempre que el análisis de al menos una de las personas que adopta la decisión satisfaga las prescripciones del Acuerdo".⁴⁰⁶

428. Observamos que la estructura y el formato de la determinación de la USITC con respecto al alambre de acero inoxidable reproduce exactamente la determinación de la USITC con respecto a los productos de acero fundido con estaño. Uno de los miembros de la Comisión (el Presidente Koplan) formuló constataciones positivas sobre el producto de alambre de acero inoxidable⁴⁰⁷, mientras que otros dos miembros de la Comisión (los Sres. Bragg y Devaney) formularon constataciones positivas sobre un grupo de productos más amplio que incluía, como uno de los elementos de este grupo, el alambre de acero inoxidable.⁴⁰⁸ Los resultados de estas constataciones fueron combinados posteriormente por la USITC en una constatación institucional única relativa al alambre de acero inoxidable.

429. Los hechos relativos al alambre de acero inoxidable, así como las constataciones del Grupo Especial son, a todos los efectos pertinentes, idénticos a los planteados en el contexto de los productos de acero fundido con estaño. Por consiguiente, nuestro razonamiento con respecto a los productos de

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 370.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 372.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 375.

⁴⁰⁷ Informe de la USITC, dictamen separado del Presidente Koplan sobre el daño, páginas 256-259.

⁴⁰⁸ Informe de la USITC, volumen I, páginas 280, 288-289 y 301-302 (Bragg); Informe de la USITC, volumen I, páginas 342-347 (Devaney).

acero fundido con estaño son aplicables también, *mutatis mutandis*, al alambre de acero inoxidable.⁴⁰⁹ Por lo tanto, revocamos la constatación del Grupo Especial que figura en el párrafo 10.263 y en la parte pertinente del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, en el sentido de que el informe de la USITC no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de alambre de acero inoxidable han aumentado porque la "explicación consiste en explicaciones alternativas que difieren unas de otras y cuyo contenido, dada la distinta base de productos, no puede conciliarse".⁴¹⁰

3. La cuestión de si se debe completar el análisis

430. Al constatar que la explicación de la USITC sobre su determinación relativa al aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable no era razonada y adecuada, el Grupo Especial no examinó separadamente las constataciones de los tres miembros de la Comisión con el objeto de determinar si una de esas constataciones, por una cuestión de sustancia, contiene una explicación razonada y adecuada. Como hemos llegado a una conclusión diferente de la del Grupo Especial sobre la interpretación del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y como el Grupo Especial no realizó un análisis sobre el fondo de la cuestión, se plantea la cuestión de si deberíamos "completar el análisis".

431. En apelaciones anteriores, hemos completado, cuando correspondía, el análisis jurídico con miras a facilitar la pronta solución de las diferencias.⁴¹¹ No obstante, en esta diferencia planteada ante el Órgano de Apelación, ya hemos confirmado la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en lo que respecta a las 10 medidas objeto de litigio. También constatamos en la sección siguiente del presente informe, relativa a la

⁴⁰⁹ Véase *supra*, párrafos 413-418.

⁴¹⁰ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.262.

⁴¹¹ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 20 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Publicaciones*, páginas 28 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafos 222 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos avícolas*, párrafos 156 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafos 117 y siguientes; 193 y siguientes y 227 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 123 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos Agrícolas II*, párrafos 112 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE*, párrafos 133 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves civiles (artículo 21.5 - Brasil)*; párrafos 43 y siguientes; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 80 y siguientes y 127 y siguientes.

cuestión del "paralelismo"⁴¹², que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* con respecto a todas las categorías de productos debido a que los Estados Unidos no han establecido que las importaciones abarcadas por las medidas de salvaguardia, *por sí solas*, satisfacen las condiciones para la imposición de una medida de salvaguardia. Por lo tanto, no se modifica la constatación del Grupo Especial de que las medidas de salvaguardia aplicadas a los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable "carecen de fundamento jurídico".⁴¹³ En consecuencia, no es necesario que completemos el análisis y determinemos si el informe de la USITC proporcionaba una explicación razonada y adecuada de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable habían aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

432. Nos ocuparemos a continuación de la cuestión del "paralelismo".

VII. Paralelismo

433. Comenzaremos por recordar que los Estados Unidos excluyeron las importaciones procedentes del Canadá y de México⁴¹⁴, así como las procedentes de Israel y de Jordania⁴¹⁵, del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia. El Grupo Especial constató que estas medidas de salvaguardia eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los Estados Unidos no habían demostrado explícitamente, con respecto a ninguna de las categorías de productos en cuestión, que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en la aplicación de esas medidas, *por sí solas*, cumplían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos impugnan estas constataciones del Grupo Especial.⁴¹⁶

434. En sus constataciones, el Grupo Especial comenzó por formular algunas observaciones generales acerca del requisito del "paralelismo"⁴¹⁷, y posteriormente examinó las constataciones de

⁴¹² Véase *infra*, párrafos 433-474.

⁴¹³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.705.

⁴¹⁴ Proclamación, párrafo 8.

⁴¹⁵ Proclamación, párrafo 11.

⁴¹⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 315-358.

⁴¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 178 a 181.

la USITC con referencia a productos determinados. En esas observaciones generales, el Grupo Especial observó que:

El aumento de las importaciones procedentes de fuentes excluidas en último extremo del ámbito de aplicación de la medida ha de ser excluido del análisis. El aumento de estas importaciones y su efecto sobre la rama de producción nacional no pueden ser utilizados como apoyo para formular la conclusión de que las importaciones del producto en cuestión "han aumentado en tal cantidad que causan un daño grave". *Se hace necesario pues [...] tener en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional.*⁴¹⁸ (sin cursivas en el original)

435. En su análisis relativo a productos determinados, el Grupo Especial, utilizando un lenguaje análogo, basó su razonamiento en el examen de la determinación de la USITC respecto de las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN, de nueve categorías de productos, esto es, CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable. Con respecto a cada una de estas nueve categorías de productos, el Grupo Especial constató que la USITC no había cumplido el requisito de demostrar una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave porque no había tenido en cuenta los efectos - existentes o posibles- de las importaciones excluidas sobre la rama de producción nacional.⁴¹⁹ El

⁴¹⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.598.

⁴¹⁹ El Grupo Especial se refirió a "tener en cuenta [...] el hecho de que las importaciones excluidas [...] contribúan al daño grave" o "a que se debería tener en cuenta el daño causado por las importaciones excluidas" con respecto a las categorías de productos CPLPAC (informes del Grupo Especial, párrafos 10.604-10.605), barras laminadas en caliente (informes del Grupo Especial, párrafo 10.630), barras acabadas en frío (informes del Grupo Especial, párrafos 10.638-10.640), barras de refuerzo (informes del Grupo Especial, párrafo 10.650), ABJH (informes del Grupo Especial, párrafos 10.664-10.667) y barras de acero inoxidable (informes del Grupo Especial, párrafos 10.674-10.677). Con respecto al análisis realizado por la Sra. Miller, miembro de la Comisión, acerca de la relación causal entre las importaciones no procedentes del Canadá de productos de acero fundido con estaño y el daño grave, el Grupo Especial expresó que "estas constataciones no tienen en cuenta el hecho de que las importaciones no procedentes fuentes excluidas son menores que las procedentes de todas las fuentes y, por consiguiente, los efectos sobre los productores nacionales no son los mismos". (Informes del Grupo Especial, párrafos 10.620-10.621.) Con respecto a los tubos soldados, el Grupo Especial expresó que la constatación de la USITC no tuvo "en cuenta el hecho de que la amenaza de daño grave causada por las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN no es más que una parte de la amenaza de daño grave causada por todas las importaciones y no establece que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto". (Informes del Grupo Especial, párrafo 10.657.) Con respecto al alambre de acero inoxidable, el Grupo Especial declaró que "las constataciones [...] no tienen en cuenta la parte de la amenaza de daño grave que es causada por las importaciones procedentes de la zona del TLCAN". (Informes del Grupo Especial, párrafo 10.688.)

Grupo Especial no formuló esta constatación con respecto a la décima categoría de productos, las varillas de acero inoxidable.⁴²⁰

436. Con respecto a las 10 categorías de productos, el Grupo Especial constató un segundo vicio en el análisis realizado por la USITC después de examinar su determinación relativa a las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN. Utilizando un lenguaje prácticamente idéntico para la mayoría de las categorías de productos⁴²¹, el Grupo Especial expresó lo siguiente:

[E]l Grupo Especial observa que las fuentes excluidas del ámbito de la medida no sólo son el Canadá y México, sino también Israel y Jordania. Por consiguiente, las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida no son "importaciones no procedentes del TLCAN", sino las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. En lo que respecta a estas importaciones, la USITC no estableció explícitamente que cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 (desarrollados en el artículo 4) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el Informe inicial ni en el Segundo Informe Complementario.

Es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania⁴²² fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguía siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia. El Grupo Especial reconoce que sí, como se establece en otra parte del informe de las

⁴²⁰ Con respecto a las varillas de acero inoxidable, el Grupo Especial, al examinar la constatación de la USITC sobre las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN, no hizo referencia a los requisitos de relación causal o de no atribución. En los párrafos 457-473 *infra* nos referiremos a las constataciones del Grupo Especial con respecto a las varillas de acero inoxidable.

⁴²¹ El Grupo Especial no incluyó el primer párrafo con respecto a sus constataciones relativas a los productos de acero fundido con estaño y varillas de acero inoxidable.

⁴²² En lo que respecta a los productos de acero fundido con estaño, el Grupo Especial hizo referencia a las importaciones procedentes de México, Israel y Jordania.

autoridades competentes, las importaciones procedentes de una fuente excluida eran [pequeñas o prácticamente no existentes] es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.⁴²³ (cursivas en el original, se omiten las notas de pie de página)

437. El Grupo Especial formuló constataciones separadas y distintas respecto del paralelismo en relación con cada una de las 10 categorías de productos. Los Estados Unidos nos solicitan que revoquemos las constataciones del Grupo Especial sobre el paralelismo relativas a las 10 categorías de productos. Los Estados Unidos alegan que, aunque el Grupo Especial "pretendía llevar a cabo un examen producto por producto en relación con las reclamaciones relativas al paralelismo, su fundamento para rechazar el análisis de paralelismo realizado por la USITC variaba escasamente de un producto a otro".⁴²⁴ Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial "expresó dos conclusiones generales en su sección analítica introductoria que sirvieron de base a sus análisis relativos a los distintos productos".⁴²⁵ Según los Estados Unidos, la primera de esas dos "conclusiones generales" del Grupo Especial es un requisito según el cual se debe "tener en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional", a lo que los Estados Unidos aluden como la "prescripción de cómputo de las fuentes excluidas".⁴²⁶ A juicio de los Estados Unidos, la segunda de estas dos "conclusiones generales" del Grupo Especial es el requisito de establecer "explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes incluidas satisfacen las condiciones para la imposición de una medida de salvaguardia, criterio que, según alegan los Estados Unidos, el Grupo Especial interpretó erróneamente como la exigencia de que la autoridad competente formulara "constataciones redundantes".⁴²⁷

⁴²³ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.607 y 10.608; véanse también los informes del Grupo Especial, párrafos 10.622, 10.631-10.632, 10.641-10.642, 10.651-10.652, 10.658-10.659, 10.668-10.669, 10.678-10.679, 10.689-10.690 y 10.698.

⁴²⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 316.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ *Ibid.*, párrafos 318 y 321-333.

⁴²⁷ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 334-344.

438. En la apelación, los Estados Unidos reconocen explícitamente que "no cuestionan que el análisis del paralelismo de la USITC *no cumple los criterios establecidos por el Grupo Especial*".⁴²⁸ No obstante, los Estados Unidos consideran que esto no es "pertinente"⁴²⁹ porque, según afirman, estos requisitos no figuran en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

439. Comenzaremos nuestro análisis mediante el examen de las disposiciones pertinentes del Acuerdo. La palabra "paralelismo" no figura en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; en cambio, el requisito denominado "paralelismo" aparece en el lenguaje "paralelo" utilizado en los párrafos primero y segundo del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El artículo 2 de este Acuerdo establece lo siguiente:

Condiciones

1. Un Miembro¹ sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda. (sin subrayar en el original)

¹ Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

⁴²⁸ *Ibid.*, párrafo 358. (sin cursivas en el original)

⁴²⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 358.

440. En *Estados Unidos - Gluten de trigo* expresamos lo siguiente:

La misma expresión "-product [...] being imported"- aparece en *ambos* párrafos [...] del artículo 2. [...] En vista de que se ha utilizado el mismo texto en las dos disposiciones, y a falta de toda indicación en contrario en el contexto, consideramos que es apropiado asignar el *mismo* sentido a esta expresión en el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 2. Incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en la determinación de que el aumento de las importaciones causa un daño grave, y luego excluir las importaciones procedentes de una fuente del ámbito de aplicación de la medida, significaría dar a la expresión antes citada un sentido *diferente* en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En el párrafo 1 del artículo 2 la expresión abarcaría las importaciones procedentes de todas las fuentes, mientras que en el párrafo 2 del artículo 2 excluiría las importaciones de determinadas fuentes. Esto sería incongruente e injustificado. En consecuencia, lo normal es que las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2.⁴³⁰ (cursivas en el original; subrayado añadido)

441. Por lo tanto, cuando, a los fines de aplicar una medida de salvaguardia, un Miembro ha llevado a cabo una investigación considerando que las importaciones procedentes de *todas* las fuentes (esto es, *con inclusión* de todo miembro de una zona de libre comercio), ese Miembro no puede posteriormente, sin realizar un nuevo análisis, excluir las importaciones procedentes de miembros de la zona de libre comercio, de la aplicación de la medida de salvaguardia resultante. Como hemos expresado en *Estados Unidos - Tubos*, si un Miembro obrara de este modo, se produciría una "diferencia" entre las importaciones incluidas en la investigación, por una parte, y por la otra las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia.⁴³¹ Al aclarar las obligaciones de los Miembros de la OMC en virtud de los requisitos "paralelos" de los párrafos primero y segundo del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en *Estados Unidos - Tubos* explicamos que tal "diferencia" podía justificarse en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo si el Miembro establece:

"explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida "cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia,

⁴³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96.

⁴³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181.

conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".⁴³²

442. En la misma apelación explicamos asimismo que, a fin de cumplir esta obligación prevista en el artículo 2, "establece[r] explícitamente" significa que la autoridad competente tiene que facilitar una "explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación"⁴³³, añadiendo que "[p]ara ser explícita una afirmación tiene que expresar de manera precisa todo lo que quiere decir, no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca".⁴³⁴

443. Al examinar la investigación realizada por la autoridad competente en el caso que nos ocupa, observamos que la USITC se basó en datos correspondientes a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes. En el informe de la USITC se expresa que "al determinar si las importaciones han aumentado, la Comisión considera las importaciones procedentes de todas las fuentes".⁴³⁵ Observamos también que, al examinar si el aumento de las importaciones causaba un daño grave, la USITC se basó también en datos correspondientes a todas las importaciones de cada una de las categorías de productos. A juicio de los Estados Unidos, es incuestionable que, en su investigación, la USITC consideró las importaciones procedentes de *todas las fuentes, con inclusión* de las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México. No obstante, las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México fueron *excluidas* de la aplicación de la medida de salvaguardia objeto del litigio. Por consiguiente, hay en estas medidas una diferencia entre las importaciones que se tuvieron en cuenta en la investigación realizada por la USITC y las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las medidas impuestas.

444. Por consiguiente, correspondía que la USITC, al cumplir las obligaciones de los Estados Unidos establecidas en el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, justificara esta diferencia estableciendo explícitamente en su informe que las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por las medidas -es decir, las importaciones procedentes de fuentes *distintas de* los países excluidos Canadá, Israel, Jordania y México- satisficieran *por sí solas* y las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, según se enuncian en el párrafo 1 del artículo 2 y se desarrollan en el

⁴³² *Ibid.*, con cita de *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

⁴³³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181, con cita de *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103.

⁴³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 194.

⁴³⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 32.

párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, como ya hemos explicado, para proporcionar tal justificación, la USITC estaba obligada por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* a ofrecer una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos respaldaban su determinación de que las importaciones procedentes de fuentes *distintas del* Canadá, Israel, Jordania y México satisfacían *por sí solas* y consideradas aisladamente las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.

445. Como hemos explicado, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial articuló dos aspectos del requisito de "paralelismo" en los que posteriormente basó sus constataciones relativas a productos determinados. Examinaremos sucesivamente cada uno de estos aspectos. Nos ocuparemos en primer lugar de las constataciones que, según los Estados Unidos, establecen una "prescripción del cómputo de las fuentes excluidas".⁴³⁶

A. *La necesidad de tener en cuenta los efectos de las importaciones procedentes de fuentes excluidas*

446. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que las autoridades competentes están obligadas a tener en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas pueden tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional. Los Estados Unidos sostienen que, en la medida en que el Grupo Especial indicó que el paralelismo exige que las autoridades se centren separadamente en las importaciones procedentes de fuentes no excluidas de la medida, las declaraciones del Grupo Especial "reflejan con exactitud lo que el Órgano de Apelación expresó en *Estados Unidos - Tubos*".⁴³⁷ No obstante, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial fue "más allá" y estableció un requisito de análisis separado de las importaciones procedentes de fuentes no sometidas a la medida de salvaguardia, con arreglo al cual la autoridad competente debe "tener en cuenta positivamente el efecto de esas importaciones".⁴³⁸ Los Estados Unidos sostienen que el requisito enunciado por el Grupo Especial carece de fundamento en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁴³⁹

⁴³⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 318 y 321-333.

⁴³⁷ *Ibid.*, párrafo 324.

⁴³⁸ *Ibid.*, párrafo 327.

⁴³⁹ Observamos que el Canadá, en su comunicación de tercero participante, alega también que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar que en *Estados Unidos - Tubos* se expresaba que el paralelismo exige necesariamente que la autoridad competente tenga en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas pueden

447. Los Estados Unidos se basan en las declaraciones formuladas por la USITC, tanto en su informe inicial como en el Segundo Informe Complementario, en el sentido de que las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos satisfacen *por sí solas* las condiciones para la aplicación de esas medidas. Los Estados Unidos reconocen que al obrar de este modo la USITC no "tuvo en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas podrían tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional", requisito exigido por el Grupo Especial.⁴⁴⁰ No obstante, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial, al exigir que la autoridad competente tenga en cuenta "el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional", "añadió un paso analítico adicional con respecto al paralelismo".⁴⁴¹ Los Estados Unidos sostienen que nada en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige un análisis distinto o explícito de las importaciones procedentes de fuentes *no* sometidas a la medida.⁴⁴²

448. Observamos en primer lugar que los Estados Unidos aceptan que el "Órgano de Apelación ha interpretado que el texto ['las importaciones de ese producto' del párrafo 1 del artículo 2] se refiere únicamente a las *importaciones procedentes de fuentes sometidas a una medida de salvaguardia*".⁴⁴³ Los Estados Unidos también están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2, según la interpretación del Órgano de Apelación, exige que la autoridad competente "establezca explícitamente que el aumento de las importaciones procedentes [de las fuentes incluidas en la medida de salvaguardia]" satisface por sí solo las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos no discuten estos requisitos en su apelación.⁴⁴⁴

tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional. (Comunicación de tercero participante presentada por el Canadá, párrafo 35.)

⁴⁴⁰ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 358.

⁴⁴¹ *Ibid.*, párrafo 326.

⁴⁴² Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 326 y 329.

⁴⁴³ *Ibid.*, párrafo 327. (sin cursivas en el original)

⁴⁴⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 324. Los Estados Unidos alegan también, en su comunicación del apelante, que en la medida en que las constataciones del Grupo Especial sobre esta cuestión "indican que el paralelismo exige que las autoridades se centren separadamente en las importaciones procedentes de fuentes no excluidas de la medida, reflejan con exactitud lo que el Órgano de Apelación expresó en *Estados Unidos - Tubos*". (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 324.)

449. En segundo lugar, como hemos indicado, en *Estados Unidos – Tubos*, las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 se desarrollan en el párrafo 2 del artículo 4.⁴⁴⁵ El párrafo 2 b) del artículo 4 establece que no se efectuará una determinación de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional, según lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4, a menos que la investigación realizada por la autoridad competente demuestre la existencia de una "relación de causalidad" entre el "aumento de las importaciones" y el daño grave o la amenaza de daño grave. En la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 se establece asimismo que, a los fines de determinar la existencia de dicha "relación de causalidad", "[c]uando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". Esta obligación se denomina a veces "requisito de no atribución".⁴⁴⁶

450. En consecuencia, la expresión "aumento de las importaciones" que figura en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 se debe interpretar, a nuestro juicio, como referido al mismo conjunto de importaciones al que se refiere el párrafo 1 del artículo 2, es decir, *a las importaciones incluidas en la medida de salvaguardia*. Por lo tanto, las importaciones *excluidas* de la aplicación de la medida de salvaguardia se deben considerar como un factor "distinto [] del aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4. Los posibles efectos perjudiciales que esas importaciones excluidas puedan tener en la rama de producción nacional no se deben atribuir a las importaciones incluidas en la medida de salvaguardia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4. El requisito enunciado por el Grupo Especial, de "tener en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional"⁴⁴⁷ no es, como alegan los Estados Unidos, un "paso analítico adicional"⁴⁴⁸ que el Grupo Especial añadió al análisis de las importaciones procedentes de todas las fuentes. Por el contrario, este requisito se deriva necesariamente de la obligación prevista en el párrafo 2 b) del artículo 4, de que la autoridad competente se cerciore de que los efectos de factores distintos del aumento de las importaciones -un conjunto de factores que incluye las *importaciones excluidas de la medida de salvaguardia*- no se atribuyan a las importaciones incluidas en la medida, al establecer una relación de

⁴⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98.

⁴⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

⁴⁴⁷ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.598.

⁴⁴⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 326.

causalidad entre las importaciones incluidas en la medida y el daño grave o la amenaza de daño grave.⁴⁴⁹

451. El requisito de no atribución forma parte del requisito general que debe cumplir la autoridad competente, de demostrar la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones (abarcadas por la medida) y el daño grave, según lo establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4. Por lo tanto, como hemos constatado en *Estados Unidos - Tubos*, "para cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones".⁴⁵⁰

452. A fin de proporcionar esa explicación razonada y adecuada, la autoridad competente debe explicar de qué manera se ha cerciorado de que no atribuyó los efectos perjudiciales de *factores distintos de las importaciones incluidas* -lo que incluye las "importaciones excluidas"- a las importaciones incluidas en una medida. Como hemos explicado en *Estados Unidos - Tubos*⁴⁵¹, en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 y la "evolución imprevista de las circunstancias"⁴⁵², si la autoridad competente no proporciona tal explicación, el Grupo Especial no está en condiciones de

⁴⁴⁹ Recordamos que en *Estados Unidos - Cordero* hemos expresado a este respecto:

Como parte de [la] determinación [de la existencia de una relación de causalidad], el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque se *presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

(Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.) (cursivas en el original; subrayado añadido)

⁴⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

⁴⁵¹ *Ibid.*, párrafo 107.

⁴⁵² Véase *supra*, párrafos 278 y 302.

constatar que la autoridad competente ha cumplido el requisito claro y expreso de no atribución establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

453. En consecuencia, consideramos que, en la presente diferencia, el Grupo Especial no incurrió en error al exigir que la autoridad competente "tuviera en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas podían tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional", a fin de cerciorarse de que los efectos de estas importaciones excluidas no se atribuyeran a las importaciones incluidas en la medida de salvaguardia.⁴⁵³ En cambio, consideramos que el Grupo Especial interpretó correctamente los requisitos de relación de causalidad y de no atribución establecidos en los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

454. Observamos que la apelación de los Estados Unidos contra la constatación del Grupo Especial a este respecto se limita explícitamente a la enunciación del propio requisito hecha por el Grupo Especial. Los Estados Unidos reconocen que, al formular sus determinaciones relativas a las importaciones de 9 de las 10 categorías de productos procedentes de fuentes distintas del Canadá y México, la USITC no cumplió el requisito establecido por el Grupo Especial, de tener en cuenta "el hecho de que las importaciones excluidas han podido tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional".⁴⁵⁴

455. En consecuencia, no vemos ninguna razón para modificar las constataciones del Grupo Especial relativas a esas nueve categorías de productos respecto de las cuales el Grupo Especial constató que los Estados Unidos no habían tenido en cuenta el efecto de las importaciones excluidas de las medidas de salvaguardia.⁴⁵⁵ Con respecto a esas nueve categorías de productos, como constató el Grupo Especial, los Estados Unidos no cumplieron el requisito de paralelismo porque no

⁴⁵³ Observamos que, en su análisis de la relación de causalidad, la USITC constató, respecto de cada uno de los productos, una relación de causalidad entre *todas* las importaciones y el daño grave; esto supone que las importaciones posteriormente excluidas contribuían a los efectos perjudiciales totales atribuidos a todas las importaciones. Además, la USITC o algunos miembros de la Comisión afirmaron, respecto de algunos productos (CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, tubos soldados, ABJH barras de acero inoxidable y productos de acero fundido con estaño), que las importaciones procedentes de algunas fuentes excluidas de las medidas contribuían "de manera importante" al daño grave. (Informe de la USITC, volumen I, páginas 66, 100, 108, 166, 167, 178-180, 213, 309 y 310.)

⁴⁵⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 358. La única categoría de productos no abarcada por este reconocimiento son las varillas de acero inoxidable, una categoría que examinamos separadamente *infra*.

⁴⁵⁵ Se trata de las siguientes: CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, ABJH, tubos soldados, barras de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable.

establecieron que las importaciones abarcadas por las medidas de salvaguardia en cuestión satisfacían *por sí solas* los requisitos para la imposición de una medida de salvaguardia y, en efecto, los Estados Unidos reconocieron no haberlo establecido. Como este error del análisis realizado por la USITC sobre el paralelismo afecta al derecho de los Estados Unidos de excluir importaciones del alcance de las medidas en cuestión, estimamos que no es necesario que abordemos, con respecto a esas nueve categorías de productos, la declaración del Grupo Especial de que el análisis del paralelismo realizado por la USITC también estaba viciado porque la USITC no expuso "efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania".⁴⁵⁶

456. Por consiguiente, *confirmamos* las constataciones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 10.609, 10.623, 10.633, 10.643, 10.653, 10.660, 10.670, 10.680 y 10.692 y las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, con respecto a CPLPAC, productos de acero fundido con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, ABJH, tubos soldados, barras de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable, en el sentido de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que le imponen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque, al establecer si las importaciones incluidas en la medida de salvaguardia satisfacían *por sí solas* los requisitos para la imposición de una medida de salvaguardia, no tuvieron en cuenta el posible daño causado por las importaciones procedentes de fuentes excluidas.

B. Conclusiones con respecto a las varillas de acero inoxidable

457. Nos ocuparemos a continuación de las constataciones del Grupo Especial relativas a la categoría de productos restante respecto de la cual el Grupo Especial formuló constataciones algo diferentes en relación con el paralelismo: las varillas de acero inoxidable.

458. Con respecto a las varillas de acero inoxidable, el Grupo Especial, al referirse a la constatación de la USITC sobre las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN, no hizo referencia al análisis de la relación de causalidad o de la no atribución. En cambio, expresó lo siguiente:

⁴⁵⁶ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.608, 10.622, 10.632, 10.642, 10.652, 10.659, 10.669, 10.679 y 10.690.

El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que, tratándose de un caso en el que las importaciones excluidas representan menos del 0,08 por ciento de las importaciones totales, normalmente sería posible llegar a la conclusión de que las importaciones procedentes de las demás fuentes cumplen los mismos requisitos que cumplen todas las importaciones. Sin embargo, el Grupo Especial no ha podido identificar [...] las constataciones exigidas que establezcan explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplen las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la declaración, más bien implícita, de que las importaciones distintas de las procedentes del Canadá y México han aumentado y han causado daño grave a las ramas de producción nacional no se refiere a las importaciones incluidas en el ámbito de la medida que procedan de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania.⁴⁵⁷ (se omite la nota de pie de página)

459. El Grupo Especial también constató un segundo vicio en el análisis realizado por la USITC respecto de las varillas de acero inoxidable. Tras examinar la determinación de la USITC sobre las importaciones no procedentes de la zona del TLCAN, el Grupo Especial expresó lo siguiente:

Además, es muy posible que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueran tan pequeñas que no fuera posible que influyeran en las constataciones formuladas, ni en las referentes a todas las importaciones ni en las referentes a las importaciones no procedentes del TLCAN. Sin embargo, en opinión del Grupo Especial seguiría siendo necesario que las autoridades competentes expusieran efectivamente las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania. El criterio es que el Miembro ha de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen todas las condiciones para que tenga derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Para formular esta constatación no basta con afirmar simplemente que la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no habría modificado las conclusiones con respecto a los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia. El Grupo Especial reconoce que si las importaciones procedentes de una fuente excluida eran "pequeñas y esporádicas" y "prácticamente no existentes", y "pequeñas y no existentes" y "no existentes" es muy posible que los hechos *autoricen* una constatación de que las importaciones procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de la medida cumplen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 10.697.

Sin embargo, sigue siendo necesario que este hecho se establezca explícitamente y con el apoyo de una explicación razonada y adecuada.⁴⁵⁸ (cursivas en el original; subrayado añadido; se omiten las notas de pie de página)

460. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial "interpretó erróneamente" nuestra aclaración acerca del requisito de que las constataciones deben ser "explícitas" de un modo tal que exigiría que la USITC formulara "constataciones redundantes".⁴⁵⁹ Los Estados Unidos sostienen que el razonamiento de la USITC con respecto a las importaciones procedentes de Israel y Jordania era "completo, claro y sin ambigüedades" porque las "importaciones procedentes de Israel y Jordania" eran demasiado pequeñas para afectar a los datos en los que la USITC basó sus conclusiones".⁴⁶⁰

461. Como expresamos anteriormente, una "diferencia" entre las importaciones objeto de una investigación y las importaciones incluidas en el ámbito de una medida se pueden justificar con arreglo al artículo 2, desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4, sólo si las autoridades competentes "establecen explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por la medida "habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".⁴⁶¹ Además, como hemos recordado anteriormente, en *Estados Unidos - Tubos* declaramos que "'establecer explícitamente' supone que las autoridades competentes tienen que facilitar una 'explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación'".⁴⁶² Además, también hemos declarado en la misma apelación que, para ser "explícita", una declaración tiene que "expresar de manera precisa todo lo que quiere decir; tiene que ser clara e inequívoca".⁴⁶³

462. Con respecto a las medidas que estamos examinando, la USITC formuló una determinación basándose en una investigación de las importaciones procedentes de *todas* las fuentes y a partir de esa

⁴⁵⁸ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.698.

⁴⁵⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, epígrafe III.E.3.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 340.

⁴⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181. Recordamos que el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige una determinación de que: 1) las importaciones de un producto hayan "aumentado en tal cantidad" y se realicen "en condiciones tales"; 2) "que causan o amenazan causar"; 3) un daño grave o una amenaza de daño grave a los productores nacionales. (Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.)

⁴⁶² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 181, haciendo referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103. (cursivas en el original)

⁴⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 194.

investigación llegó a la conclusión de que las importaciones procedentes de todas las fuentes cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia. Después, la USITC formuló constataciones adicionales que, según los Estados Unidos, establecieron que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en dichas medidas de salvaguardia -esto es, las importaciones de fuentes *distintas del* Canadá, Israel, Jordania y México- cumplían por sí mismas las condiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* para la aplicación de una medida de salvaguardia.

463. La USITC hizo varias referencias a los países excluidos en diversas partes de su informe. Con respecto a las varillas de acero inoxidable, la USITC expresó, en la nota de pie de página 1.437 de su informe:

También hemos considerado si la exclusión de las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de México o del Canadá de nuestro análisis sobre la existencia de daño habría afectado a nuestra constatación de que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave para la rama de producción de varillas de acero inoxidable. Como las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de México y del Canadá representaban, cada una de ellas, un porcentaje sumamente pequeño del total de las importaciones durante el período objeto de investigación, INV-Y-180, cuadro G-25, constatamos que la exclusión de esas cantidades no modifican nuestro análisis de las cantidades o de los precios de manera significativa. En consecuencia, nuestro análisis de la existencia de daño no se vería modificado de modo alguno por su exclusión.⁴⁶⁴ (sin subrayar en el original)

464. Al referirse a las "Opiniones sobre la medida correctiva", la USITC observó que "las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de Jordania no son una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave porque no ha habido importaciones de ese producto procedentes de Jordania durante el período objeto de investigación".⁴⁶⁵ Además, en las "Opiniones sobre la medida correctiva", la USITC indicó, con respecto a las varillas de acero inoxidable, que las importaciones procedentes de Israel y de otras fuentes "representaban un porcentaje pequeño o no existente de las importaciones totales y les correspondía una participación mínima en el mercado nacional de varillas durante el período objeto de investigación".⁴⁶⁶ Además, la USITC declaró en su Segundo Informe Complementario que "de acuerdo con sus constataciones en las Opiniones sobre la

⁴⁶⁴ Informe de la USITC, volumen I, párrafo 223 y nota de pie de página 1.437.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, página 405 y nota de pie de página 268.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, página 405.

medida correctiva [...] la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión o de diversos miembros de la Comisión".⁴⁶⁷

465. Éstas son todas las observaciones de la USITC en las que los Estados Unidos se basan para justificar el cumplimiento del requisito de paralelismo.⁴⁶⁸ La USITC no formuló en ningún momento una determinación sobre si las importaciones procedentes de las fuentes que finalmente quedaron incluidas en la medida de salvaguardia -es decir, las importaciones procedentes de fuentes *distintas del Canadá, Israel, Jordania y México*- satisfacían *por sí solas*, consideradas aisladamente, las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. En cambio, la USITC formuló *dos determinaciones separadas* -una determinación de que la exclusión de las importaciones procedentes del *Canadá y México* no modificaría el "análisis del daño"⁴⁶⁹ de la USITC y una determinación *separada* de que la exclusión de las importaciones procedentes de *Israel y Jordania* no modificaría las conclusiones de la USITC-.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4. (se omite la nota de pie de página) En la nota de pie de página 26 de esta declaración, la USITC hace referencia a las "Opiniones sobre la medida correctiva" de la propia Comisión y de los distintos miembros de la misma, sobre todas las categorías de productos en cuestión.

⁴⁶⁸ En lo que atañe a Israel y Jordania, los Estados Unidos se basan, a los efectos de todas las categorías de productos, en las constataciones referidas a productos específicos que la USITC formuló en las opiniones expresadas sobre la medida correctiva que figuran en su Informe inicial (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 335). Los Estados Unidos se basan también en la declaración de carácter general de la USITC, contenida en el Segundo Informe Complementario, de que "la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni la de ninguno de los miembros individuales de la Comisión". (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 338.) Con respecto a las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN, los Estados Unidos se remiten a los argumentos que presentaron al Grupo Especial sobre las declaraciones de la USITC referidas a productos específicos (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 351 y nota 460; párrafo 354 y nota 463; párrafo 355 y nota 464); en el caso de las varillas de acero inoxidable, los Estados Unidos se basaron, ante el Grupo Especial, en la nota 1.437 del Informe de la USITC. (Informes del Grupo Especial, párrafo 7.1846.) Observamos que, en la apelación, los Estados Unidos no aducen que el Grupo Especial no examinara las constataciones pertinentes de la USITC, sino que discrepan de las conclusiones que el Grupo Especial extrajo al examinar estas constataciones.

⁴⁶⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 223, nota 1.437.

⁴⁷⁰ Observamos que la USITC facilitó estas dos constataciones separadas con respecto a casi todas las categorías de productos en cuestión. En el caso de una categoría de productos -productos de acero fundido con estaño- se facilitaron *tres* constataciones separadas -una constatación respecto de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, una constatación respecto de las importaciones procedentes de fuentes distintas de México y una constatación de que la "exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni las de ninguno de los miembros individuales de la Comisión"- (Informe de la USITC, volumen I, página 310, notas 28 y 29; Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.)

466. La prescripción del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que ordena establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de una medida, *por sí solas*, satisfacen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia no puede cumplirse formulando una *serie de determinaciones separadas y parciales*. Por ejemplo, cuando un Miembro de la OMC trata de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de *fuentes distintas de A y B* satisfacen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, si ese Miembro realiza una investigación separada y formula una determinación separada sobre si las importaciones procedentes de fuentes *distintas de A* satisfacen las condiciones pertinentes y, a continuación, realiza *otra* investigación separada y distinta y formula una determinación separada sobre si las importaciones procedentes de fuentes *distintas de B* satisfacen las condiciones pertinentes, estas *dos* determinaciones *separadas*, a nuestro juicio, no demuestran que las importaciones procedentes de fuentes distintas de *A y B consideradas conjuntamente* satisfacen los requisitos para la imposición de una medida de salvaguardia. Al formular cada una de estas dos determinaciones separadas, el Miembro, lógicamente, se basará, en parte, en las importaciones procedentes de A o en las procedentes de B.⁴⁷¹ Si esto estuviera permitido, una determinación sobre la aplicación de una medida de salvaguardia podría fácilmente ser objeto de manipulación matemática. Ésta no pudo ser la intención de los Miembros de la OMC cuando redactaron y acordaron el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

467. En consecuencia, estimamos que el Grupo Especial planteó una preocupación metodológica válida cuando declaró que "[sería] "obligatorio que las autoridades competentes expusieran de hecho las constataciones exigidas por el principio de paralelismo con respecto al aumento de las importaciones distintas de las procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania".⁴⁷²

468. Quizá no haya supuesto una diferencia práctica en la aplicación de las medidas de salvaguardia de que se trata en la presente apelación por cuanto, con arreglo a los hechos, la cantidad de las importaciones procedentes de los países excluidos era insignificante o prácticamente no existente.⁴⁷³ Sin embargo, consideramos que, en lugar de formular *dos determinaciones separadas*

⁴⁷¹ Claramente, cuando un Miembro examine las importaciones procedentes de fuentes *distintas de A*, incluirá en su análisis las importaciones procedentes de B; a la inversa, cuando examine las importaciones procedentes de fuentes *distintas de B*, el Miembro incluirá en su análisis las importaciones procedentes de A. Por consiguiente, en cada fase de la investigación, el Miembro incluirá en su análisis los efectos de algunas de las importaciones excluidas.

⁴⁷² Informes del Grupo Especial, párrafo 10.622.

⁴⁷³ Señalamos que *no* abordamos la cuestión de la interpretación adecuada, a este respecto, del requisito de paralelismo en los casos en que las importaciones procedentes de Israel y Jordania fueron *nulas* todos los

-excluyendo al Canadá y México o bien a Israel y Jordania- a partir de los datos en que basó su determinación general, la USITC, tal como constató el Grupo Especial⁴⁷⁴, debería haber facilitado *una única* determinación *conjunta* apoyada explícitamente por una explicación razonada y adecuada sobre si las importaciones procedentes de fuentes *distintas del Canadá, Israel, Jordania y México*, por sí solas, satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia.

469. Los Estados Unidos alegan que, "[d]ado el contexto en que apareció [la declaración de la USITC relativa a Israel y Jordania, su] sentido [] estaba claro: las importaciones procedentes de Israel y Jordania eran no existentes o bien tan pequeñas que las conclusiones a que llegó la Comisión respecto de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México eran también aplicables a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania".⁴⁷⁵ Los Estados Unidos sostienen también que "[e]l Grupo Especial parece considerar que no fue suficiente que la USITC declarara que las constataciones que formuló con respecto a las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN eran igualmente aplicables a las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio. En cambio, la USITC aparentemente tenía

años del período objeto de investigación. Observamos que, en el caso de la categoría de productos en cuestión, las varillas de acero inoxidable, contrariamente a la afirmación de los Estados Unidos que figura en los párrafos 337 y 342 de su comunicación en calidad de apelante, según los cuadros de datos contenidos en el Informe de la USITC y a los que se hace referencia en el párrafo 336 de la Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, las importaciones procedentes de Israel durante el período objeto de investigación *no* fueron *nulas* todos los años. (Informe de la USITC, apéndice E, cuadro E-3, página E-5.)

⁴⁷⁴ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.698.

⁴⁷⁵ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 339. Los Estados Unidos parecen sugerir que la declaración de la USITC de que la "exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni las de ninguno de los miembros individuales de la Comisión" se refiere a las conclusiones relativas a las importaciones *procedentes de países no pertenecientes al TLCAN* (y no a las conclusiones relativas a *todas* las importaciones). Sin embargo, la USITC no formuló expresamente este argumento, y esta interpretación de la constatación de la USITC no nos resulta evidente. Además, los Estados Unidos basan esta interpretación sugerida de la declaración de la USITC en el hecho de que "esta declaración precedía inmediatamente al análisis del paralelismo realizado por la USITC respecto de las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México". (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 339.) Sin embargo, observamos que, en lo que se refiere a las varillas de acero inoxidable, las constataciones de la USITC sobre las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN figuran en el informe inicial, mientras que la declaración con respecto a la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania figura en el Segundo Informe Complementario. En consecuencia, la declaración relativa a la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no "precedía inmediatamente" al análisis que realizó la USITC de las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de países no pertenecientes al TLCAN. Por consiguiente, interpretamos la declaración de que la "exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni las de ninguno de los miembros individuales de la Comisión", por lo que respecta a las varillas de acero inoxidable, en el sentido de que no se refiere a las conclusiones de la USITC relativas a las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN, sino a las conclusiones de la USITC relativas a *todas* las importaciones.

que repetir las constataciones palabra por palabra en una sección que abordara específicamente las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio".⁴⁷⁶ Los Estados Unidos alegan que tal constatación habría sido "redundante".⁴⁷⁷ Los Estados Unidos señalan también que, en el caso de las varillas de acero inoxidable, el Grupo Especial admitió que "es adecuado que la autoridad declare que, como el volumen de las importaciones es *extremadamente pequeño*, sus conclusiones con respecto a *todas las importaciones* son también aplicables a las importaciones procedentes de *todas las fuentes distintas de las excluidas*".⁴⁷⁸ Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debería haber adoptado el mismo enfoque analítico al examinar la constatación de la USITC sobre las importaciones procedentes de fuentes distintas de Israel y Jordania.

470. Estos argumentos de los Estados Unidos no nos resultan convincentes. En primer lugar, no encontramos en el informe de la USITC ninguna declaración expresa de que las constataciones de la USITC relativas a las importaciones procedentes de fuentes distintas del *Canadá y México* fueran también aplicables a las importaciones procedentes de fuentes distintas del *Canadá, Israel, Jordania y México*.⁴⁷⁹ En segundo lugar, con respecto a las constataciones del Grupo Especial sobre la exclusión del Canadá y México en lo tocante a las varillas de acero inoxidable, el Grupo Especial efectivamente declaró que, "tratándose de un caso en el que las importaciones excluidas representan menos del 0,08 por ciento de las importaciones totales, normalmente sería posible llegar a la conclusión de que las importaciones procedentes de las demás fuentes cumplen los mismos requisitos que cumplen todas las importaciones".⁴⁸⁰ Sin embargo, los Estados Unidos no mencionan que el Grupo Especial, inmediatamente después de la frase citada, dijo que no había "podido identificar ... la[]

⁴⁷⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 343.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, párrafo 343. En la audiencia, los Estados Unidos declararon que la combinación de constataciones particulares de la USITC facilitaba la constatación exigida con respecto a las importaciones procedentes de todas las fuentes excluidas.

⁴⁷⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 341. (Sin cursivas en el original.)

⁴⁷⁹ Además, observamos que en su declaración, que figura en el Segundo Informe Complementario, de que "la exclusión de las importaciones procedentes de Israel y Jordania no modificaría las conclusiones de la Comisión ni las de ninguno de los miembros individuales de la Comisión", la USITC se refiere expresamente a sus constataciones recogidas en la sección del informe inicial titulada "Opiniones sobre la medida correctiva de la Comisión"; en esa sección, en relación con las varillas de acero inoxidable, bajo el epígrafe "Exclusión de países", la USITC menciona al Canadá y México, así como a Israel y Jordania, por separado, y, a nuestro juicio, no analiza ninguna conexión entre las importaciones procedentes de estas cuatro fuentes y no se refiere a estas cuatro fuentes conjuntamente. (Informe de la USITC, volumen I, página 405 y nota 268.)

⁴⁸⁰ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.697. (se omite la nota de pie de página)

constataci[ón] exigida[]que estable[ciera] explícitamente ... que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumpl[ían] las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2".⁴⁸¹ En otras palabras, en las constataciones que formuló sobre la determinación de la USITC acerca de las importaciones de varillas de acero inoxidable procedentes de fuentes distintas del Canadá y México, el Grupo Especial planteó la misma preocupación metodológica válida que con respecto a la constatación de la USITC sobre las importaciones procedentes de fuentes distintas de Israel y Jordania, es decir que, en vez de una determinación única relativa a todas las importaciones incluidas, la USITC formuló dos determinaciones separadas, excluyendo en cada una de estas determinaciones sólo algunas de las fuentes no abarcadas. Por este motivo, no vemos ninguna incoherencia en la lógica del Grupo Especial.

471. Por lo que respecta al argumento de que el Grupo Especial debería haber interpretado las constataciones formuladas por la USITC sobre las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México en el sentido de que se aplican simultáneamente a las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, Israel, Jordania y México *en virtud del pequeño volumen de las importaciones en cuestión*, observamos que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prevé ninguna aplicación diferente del requisito de paralelismo en función del volumen de las importaciones.⁴⁸² Con este argumento, los Estados Unidos nos piden que hagamos una interpretación del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que incluya en dicho Acuerdo algo que no existe en él, y no podemos proceder de este modo.⁴⁸³

472. Como explicamos en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, la autoridad competente debe establecer inequívocamente, con una explicación razonada y adecuada, y *de forma que no deje nada meramente implícito o insinuado*, que las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por la medida, *por sí solas*, satisfacen las prescripciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. No sugerimos que los volúmenes muy bajos de las importaciones procedentes de algunas o todas las fuentes excluidas en cuestión no sean pertinentes para las constataciones de la autoridad competente o para la explicación razonada y adecuada que respalde

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² Algunas de las partes reclamantes sugirieron que los Estados Unidos trataban, en efecto, de invocar una excepción *de minimis*. (Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 347; Comunicación del apelado presentada por Noruega, párrafo 219.) En la audiencia los Estados Unidos adujeron que no invocaban un principio *de minimis*, sino un "principio de explicación".

⁴⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 94; informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (EE.UU.)*, párrafo 45.

esas constataciones. Reconocemos que, cuando los volúmenes de las importaciones procedentes de las fuentes excluidas son muy pequeños, es muy posible que no haya necesidad de que la explicación que respalde la conclusión de la autoridad competente sea tan extensa como en los casos en que las fuentes excluidas representan una gran proporción de las importaciones totales. No obstante, aun cuando no haya necesidad de que la explicación sea extensa, la constatación explícita exigida *debe facilitarse*. Esa constatación debe figurar en el informe de la autoridad, debe estar respaldada por una explicación razonada y adecuada y -como hemos dicho *supra*- debe abordar las importaciones procedentes de todas las fuentes abarcadas, excluyendo *todas* las fuentes no abarcadas. No hay ninguna indicación en ninguna disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de que puedan dejarse de lado estos importantes principios en los casos en que los niveles de las importaciones procedentes de algunas o todas las fuentes sean bajos.

473. Por estos motivos, no estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el Grupo Especial exigiera a la USITC que formulara "constataciones redundantes".⁴⁸⁴ Antes bien, el Grupo Especial señaló acertadamente que la USITC no había formulado la constatación exigida, respaldada por una explicación razonada y adecuada, es decir, si la exclusión de *todas* las fuentes no abarcadas modificaría la conclusión de la USITC acerca de los requisitos previos para la aplicación de una medida de salvaguardia. Indudablemente, el Grupo Especial tenía conocimiento -como lo tenemos nosotros- de que los volúmenes de las importaciones en cuestión eran muy pequeños. Sin embargo, la USITC no había formulado la constatación exigida y, dado que los grupos especiales no pueden realizar exámenes *de novo*, el Grupo Especial no pudo efectuar la determinación en lugar de la autoridad competente, aun cuando los datos necesarios para efectuarla podían obtenerse del informe de ésta. En consecuencia, no podemos censurar al Grupo Especial por haber aplicado fielmente las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tal como aclaramos en nuestros informes anteriores. Análogamente, el mero hecho de que los volúmenes de las importaciones fueran bajos -por bajos que éstos fueran- no puede facultar al Grupo Especial para formular una constatación que debería haber formulado la USITC. Por estos motivos, no revocamos las constataciones formuladas por el Grupo Especial respecto de las varillas de acero inoxidable.

474. En consecuencia, *confirmamos* las constataciones que el Grupo Especial formuló en el párrafo 10.699 y en la sección pertinente del párrafo 11.2 de sus informes con respecto a las varillas de acero inoxidable, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo*

⁴⁸⁴ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, epígrafe III.E.3.

sobre *Salvaguardias* porque no establecieron explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones incluidas en el ámbito de la medida de salvaguardia cumplieran, *por sí solas*, los requisitos para la imposición de una medida de salvaguardia.

VIII. Relación de causalidad

475. A continuación abordamos la cuestión de la relación de causalidad. Con respecto a esta cuestión, el Grupo Especial constató que, en el caso de nueve categorías de productos⁴⁸⁵, la USITC no dio una explicación razonada y adecuada que demostrara que existía una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, tal como exigen el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

476. En el caso de siete de esas categorías de productos -CPLPAC, barras de acero laminado en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable- el Grupo Especial constató que la determinación formulada por la USITC respecto de la "relación de causalidad" fue "incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".⁴⁸⁶

477. En el caso de las otras dos categorías de productos -productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable- el Grupo Especial constató que el Informe de la USITC no contenía "una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corrobora[ban]" la determinación sobre la "relación de causalidad", "conforme a lo que exigen el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*", porque la determinación estaba basada en distintas explicaciones dadas por diferentes miembros de la Comisión que, a juicio del Grupo Especial, no podían conciliarse.⁴⁸⁷

478. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al formular estas constataciones sobre la relación de causalidad y solicitan que revoquemos las nueve constataciones

⁴⁸⁵ CPLPAC (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.419); productos de acero fundido con estaño (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.422); barras de acero laminado en caliente (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.445); barras acabadas en frío (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.469); barras de refuerzo (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.487); tubos soldados (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.503); ABJH (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.536); barras de acero inoxidable (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.569); alambre de acero inoxidable (véanse los informes del Grupo Especial, párrafo 10.573).

⁴⁸⁶ Informes del Grupo Especial, párrafos citados en la nota 485.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

formuladas por él. Sin embargo, habida cuenta de los diferentes motivos expuestos por el Grupo Especial respecto de, por una parte, los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable, y, por otra parte, los otros siete productos, los Estados Unidos formulan dos alegaciones separadas. Los Estados Unidos abordan los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable en una alegación⁴⁸⁸, y los otros siete productos en otra.⁴⁸⁹ Examinaremos las dos alegaciones por separado.

A. *CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable*

479. En lo que se refiere a los siete productos distintos de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable, comenzamos recordando que los Miembros pueden aplicar medidas de salvaguardia "únicamente" cuando, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas, incluidas las concesiones arancelarias, las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. El derecho de aplicar una medida de salvaguardia surge "únicamente" si se demuestra que se cumplen los requisitos previos establecidos en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

480. Además, en la investigación realizada respecto de las importaciones de productos procedentes de fuentes incluidas en el ámbito de aplicación de la medida debe demostrarse que se cumplen *todos* estos requisitos previos, ya que "las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2" del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁴⁹⁰

481. En el presente asunto, el Grupo Especial decidió aplicar el principio de economía procesal con respecto a todas las alegaciones sobre el "daño grave".⁴⁹¹ En consecuencia, el Grupo Especial no

⁴⁸⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, sección F, párrafos 359-396; véase también el apartado C del párrafo 397.

⁴⁸⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, sección D, párrafos 139-314; véase también el apartado D del párrafo 397.

⁴⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96.

⁴⁹¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.700.

formuló ninguna constatación sobre si la USITC había demostrado que la rama de producción nacional de los Estados Unidos sufría "un menoscabo general significativo".⁴⁹² El Grupo Especial decidió también aplicar el principio de economía procesal con respecto a todas las alegaciones relativas a la definición adecuada del "producto importado", el "producto similar" y la "rama de producción nacional".⁴⁹³ Por este motivo, el Grupo Especial se basó en varias suposiciones⁴⁹⁴ al evaluar si la "investigación [de la USITC] dem[ostró], sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trat[aba] y el daño grave o la amenaza de daño grave".⁴⁹⁵

482. Hemos constatado anteriormente⁴⁹⁶ que las 10 medidas en cuestión son incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, en consecuencia, hemos confirmado la constatación del Grupo Especial de que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada que demostrara que la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" *fue consecuencia* de las importaciones de los 10 productos a los que se aplican las medidas en litigio. Además, en relación con la cuestión del "paralelismo", hemos

⁴⁹² Párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁴⁹³ Informes del Grupo Especial, párrafo 10.700.

⁴⁹⁴ En el párrafo 10.278 de los informes del Grupo Especial, el Grupo Especial declaró que "a los efectos de su examen de la cuestión de la relación de causalidad, ha[bía] partido del supuesto" de que los productores nacionales pertinentes habían sido definidos correctamente y de que existía daño grave o amenaza de daño grave. Observamos que el Grupo Especial no constató ningún "aumento de las importaciones" respecto de cinco categorías de productos: CPLPAC, barras laminadas en caliente, varillas de acero inoxidable, productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable. Sin embargo, el Grupo Especial debió haber supuesto también, tácitamente, que, a los efectos de su análisis de la relación de causalidad, las importaciones de esos cinco productos habían aumentado. No vemos nada inadecuado *per se* en que los grupos especiales hagan suposiciones de esa índole, especialmente cuando ello les permite formular constataciones que de otro modo no formularían y que facilitan el examen en apelación. Somos conscientes de que el volumen y la complejidad del presente asunto pueden haber incitado al Grupo Especial a aplicar el principio de economía procesal en relación con varias cuestiones y a basarse en las correspondientes suposiciones interdependientes. Sin embargo, señalamos que, si hubiéramos tratado de formular una resolución sobre la relación de causalidad, la acumulación de varias suposiciones interrelacionadas podría haber afectado a nuestra capacidad para completar el análisis jurídico del Grupo Especial.

⁴⁹⁵ Párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Observamos que el "daño grave" es el presunto efecto que la autoridad competente debería relacionar causalmente con el "aumento de las importaciones". Cuando se impugna la determinación de la existencia de "daño grave", un grupo especial sólo puede llegar a la conclusión definitiva de que "la existencia de una relación de causalidad" ha sido adecuadamente demostrada *después* de haber establecido que en la investigación se determinó adecuadamente la existencia del "aumento de las importaciones" y el "daño grave".

⁴⁹⁶ Véase *supra*, párrafo 330.

constatado⁴⁹⁷ que las 10 medidas en cuestión son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y, en consecuencia, hemos confirmado la constatación del Grupo Especial de que la USITC no demostró que las importaciones procedentes de fuentes abarcadas por las medidas de salvaguardia en cuestión, *por sí solas*, en el territorio de los Estados Unidos "ha[bían] aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realiza[ban] en condiciones tales que causa[ban] o amenaza[ban] causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores", tal como exige el párrafo 1 del artículo 2 y se desarrolla en el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

483. Habida cuenta de que ya hemos constatado que las medidas sometidas a nuestro examen son incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es innecesario, a los efectos de solucionar la presente diferencia, pronunciarse sobre si el Grupo Especial hizo lo correcto al constatar que los Estados Unidos también habían actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque en el informe de la USITC no se demostró la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones procedentes de *todas* las fuentes (esto es, las importaciones abarcadas por las medidas y las importaciones no abarcadas por éstas) y el daño grave a la rama de producción nacional. En consecuencia, nos abstenemos de pronunciarnos sobre la cuestión de la relación de causalidad. Por consiguiente, y como no hemos examinado las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad en el caso de los siete productos en que se centra la presente alegación de los Estados Unidos -CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable-, no revocamos ni confirmamos esas constataciones.

484. En la audiencia de la presente apelación, ninguno de los participantes pareció discrepar de que, si confirmábamos las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias", el paralelismo y/o el aumento de las importaciones, no sería *necesario* que nos pronunciáramos sobre las alegaciones formuladas respecto de la relación de causalidad. No obstante, varios participantes expresaron su interés en que nos pronunciáramos sobre la relación de causalidad porque ello serviría de orientación a los Miembros para aplicar medidas de salvaguardia en el futuro de manera compatible con sus obligaciones en el marco de la OMC. Los Estados Unidos expresaron

⁴⁹⁷ Véase *supra*, párrafo 456.

su clara preferencia por que nos pronunciáramos sobre la relación de causalidad, diciendo que "[sería] importante para nosotros con miras a entender qué obligaciones nos corresponden en virtud del *Acuerdo [sobre Salvaguardias]* y qué tenemos que hacer para cumplirlas".⁴⁹⁸

485. Algunas de nuestras resoluciones anteriores pueden servir de orientación. En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, por ejemplo, interpretamos que el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establecía:

dos prescripciones jurídicas distintas para las autoridades competentes en la aplicación de una medida de salvaguardia. En primer lugar hay que *demostrar* la "*existencia* de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave". En segundo lugar, el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuirá al aumento de las importaciones.⁴⁹⁹
(sin cursivas en el original)

486. Además, en *Estados Unidos - Cordero*, al examinar la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 de que la determinación relativa al aumento de las importaciones debe hacerse "sobre la base de pruebas objetivas", explicamos que la expresión "pruebas objetivas" significa "datos objetivos".⁵⁰⁰ Por lo tanto, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige una "dem[ostración]" de la "existencia" de una relación de causalidad y que esta demostración esté basada en "datos objetivos". Además, esta "dem[ostración]" debe estar incluida en el informe de la investigación, en el que se deben "expone[r]" las constataciones y las conclusiones fundamentadas, como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4" del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁵⁰¹

487. En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, constatamos también que, en el contexto de la "no atribución", las autoridades competentes: i) "han de establecer explícitamente que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en la medida 'cumpl[en]' las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del

⁴⁹⁸ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas formuladas en la audiencia.

⁴⁹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 208.

⁵⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 130.

⁵⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁵⁰² y ii) han de facilitar una "explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación".⁵⁰³

488. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, constatamos que "la expresión 'relación de causalidad' denota una relación ... de causa a efecto"⁵⁰⁴ entre el "aumento de las importaciones" y el "daño grave". El primero -la supuesta causa- contribuye a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el segundo⁵⁰⁵, -o sea el supuesto efecto-. El "link" (relación o vínculo) debe conectar, en una relación de causalidad "auténtica y sustancial"⁵⁰⁶, el "aumento de las importaciones" y el "daño grave".

489. En suma, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* -en el párrafo 1 del artículo 2, desarrollado por el párrafo 2 del artículo 4, y en combinación con el párrafo 1 del artículo 3- exige que las autoridades competentes demuestren la *existencia* de una "relación causal" entre el "aumento de las importaciones" y el "daño grave" (o la amenaza de daño grave) sobre la base de "pruebas objetivas". Además, las autoridades competentes deben dar una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos (es decir, las mencionadas "pruebas objetivas") respaldan su determinación. Si no se cumplen estos requisitos, no surge el derecho de aplicar una medida de salvaguardia.

490. En el asunto *CE - Accesorios de tubería* constatamos que la prescripción relativa a la no atribución que figura en el párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* no exige, *en todos y cada uno de los casos*, un examen de los efectos *colectivos* de los demás factores causales, además de un examen de los efectos *individuales* de esos factores causales.⁵⁰⁷ Explicamos entonces que una evaluación de los efectos colectivos de los demás factores causales "*no siempre* es necesaria para llegar a la conclusión de que los daños atribuidos a las importaciones objeto de dumping fueron

⁵⁰² Hicimos por primera vez esta afirmación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en el contexto de un análisis sobre el paralelismo. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 98). En *Estados Unidos - Tubos*, explicamos que el mismo razonamiento se aplicaría a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 216.)

⁵⁰³ La primera ocasión en que hicimos esta afirmación fue en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, en el contexto del análisis de una alegación relativa al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103) En *Estados Unidos - Tubos*, explicamos que el mismo razonamiento se aplicaría a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 216.)

⁵⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 69.

causados realmente por esas importaciones y no por otros factores."⁵⁰⁸ Reconocimos, no obstante, que "puede haber casos en los que, debido a las circunstancias de hecho concretas, la no realización de un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales tenga como resultado que la autoridad investigadora atribuya indebidamente los efectos de los otros factores causales a las importaciones objeto de dumping".⁵⁰⁹ Explicamos además que "la autoridad investigadora no está obligada a examinar la repercusión colectiva de los demás factores causales, *a condición de que*, en las circunstancias de hecho concretas del caso, cumpla su obligación de no atribuir a las importaciones objeto de dumping los daños debidos a otros factores causales".⁵¹⁰

491. Por último, tal vez sea útil referirnos a la constatación que formulamos en el asunto *CE - Accesorios de tubería* con respecto a la pertinencia de factores que "se había constatado, en realidad, que ... no existía[n]".⁵¹¹ En ese caso, la autoridad competente había constatado que, contrariamente a lo que indicaban las comunicaciones de los exportadores, la diferencia en los costos de producción entre el producto importado y el producto nacional era prácticamente inexistente y por consiguiente no constituía un "factor [...] distinto [...] de las importaciones objeto de dumping" que causara daño a la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 3 del artículo 5 del *Acuerdo Antidumping*. En consecuencia, constatamos que no había ninguna razón para que la autoridad investigadora realizara el análisis de si el supuesto "otro factor" tenía algún *efecto* en la rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3⁵¹² porque el supuesto "otros factores" "se había constatado, en realidad, que ... *no existía*".⁵¹³ En otros términos, no declaramos que no era necesario que las autoridades competentes examinasen todos los factores mínimos (o no significativos) al realizar un análisis de no atribución. Declaramos, en cambio, que en el análisis de la no atribución era necesario tener en cuenta sólo los factores que se había constatado que existían.

⁵⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 190.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 191. (sin cursivas en el original)

⁵⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

⁵¹⁰ *Ibid.* (sin cursivas en el original)

⁵¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 178.

⁵¹² *Ibid.*, párrafo 177.

⁵¹³ *Ibid.*, párrafo 178. (las cursivas figuran en el original)

B. Productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable

492. Pasamos ahora a examinar los otros dos productos respecto de los cuales el Grupo Especial constató que la USITC no presentó una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. El Grupo Especial basó sus constataciones sobre la relación de causalidad respecto de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable en la anterior conclusión del Grupo Especial de que los Estados Unidos no estaban facultados para aplicar medidas de salvaguardia a las importaciones de esos dos productos porque las determinaciones pertinentes formuladas por la USITC se apoyaron en constataciones de diferentes miembros de la Comisión que no podían conciliarse.⁵¹⁴ Ya hemos revocado esas constataciones.⁵¹⁵

493. En consecuencia, revocamos también las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad formuladas, respectivamente, en los párrafos 10.422, 10.573, y las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, de que el informe de la USITC no contiene una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran la determinación de que el aumento de las importaciones de productos de acero fundidos con estaño y de alambre de acero inoxidable *causó* un daño grave a la respectiva rama de producción nacional, como exigen el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la determinación se basó en diferentes constataciones de los miembros de la Comisión. Ello no quiere decir que constatemos que *se haya* establecido una relación de causalidad con respecto a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable. Estamos simplemente diciendo que el razonamiento empleado por el Grupo Especial para constatar que la USITC no estableció una relación de causalidad en el caso de estos productos es erróneo, y no apoya la conclusión del Grupo Especial de que no existe tal relación. No formulamos constatación alguna sobre si se ha establecido o no una relación de causalidad en el caso de estos productos. A la luz de nuestras otras constataciones expuestas en el presente informe, de que las 10 medidas de salvaguardia son incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no es necesario, a los fines de resolver esta diferencia, formular otras resoluciones respecto de la

⁵¹⁴ Informes del Grupo Especial, párrafos 10.422 y 10.572-10.573.

⁵¹⁵ Véase *supra*, párrafos 419 y 429.

relación de causalidad respecto de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable.

IX. Artículo 11 del ESD

494. En su anuncio de apelación, los Estados Unidos alegaron que el Grupo Especial "actuó de forma incompatible con el artículo 11 del ESD en razón de que no hizo una evaluación objetiva del asunto que se le había sometido que incluyera una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias y de la conformidad con éstos."⁵¹⁶ En la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, sus argumentos en relación con el artículo 11 se entremezclan con sus argumentos sobre las constataciones del Grupo Especial en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias"⁵¹⁷ y con sus argumentos con respecto al análisis de la relación de causalidad efectuado por el Grupo Especial.⁵¹⁸

495. El artículo 11 del ESD dispone lo siguiente:

La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria.

496. Al responder a nuestras preguntas durante la audiencia, los Estados Unidos manifestaron que no estaban formulando "alegaciones específicas en relación con el artículo 11", y que incumbía al Órgano de Apelación decidir si era necesaria una resolución con respecto al artículo 11 del ESD.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Anuncio de apelación, WT/DS248/17, WT/DS249/11, WT/DS251/12, WT/DS252/10, WT/DS253/10, WT/DS254/10, WT/DS258/14, WT/DS259/13, 14 de agosto de 2003, página. 4, párrafo 6.

⁵¹⁷ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 77-79.

⁵¹⁸ *Ibid.*, párrafos 160-161. Los Estados Unidos aclararon durante la audiencia que no persistían en su alegación, expuesta en el párrafo 6 de su anuncio de apelación, de que el Grupo Especial había incumplido las obligaciones que le impone el artículo 11 porque había formulado constataciones en sí mismas contradictorias.

⁵¹⁹ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas formuladas en la audiencia.

Los Estados Unidos afirmaron que las conclusiones supuestamente inexactas formuladas por el Grupo Especial con respecto al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y el artículo XIX del GATT de 1994 "eran en parte resultado del incumplimiento de sus obligaciones dimanantes del artículo 11."⁵²⁰ Por tanto, los Estados Unidos expresaron que no formulaban una alegación en relación con el artículo 11 que fuera "distinta y separada"⁵²¹ de sus alegaciones con respecto al fondo del análisis realizado por el Grupo Especial.

497. Como hemos declarado anteriormente, "no todos los errores de un grupo especial en la evaluación de las pruebas se pueden calificar de incumplimiento de la obligación de hacer una evaluación objetiva de los hechos."⁵²² De manera análoga, no todos los errores de derecho o interpretaciones jurídicas erróneas que se atribuyen a un grupo especial constituyen un incumplimiento de parte del grupo especial de la obligación de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido.

498. Una impugnación al amparo del artículo 11 del ESD no debe ser imprecisa ni ambigua. Por el contrario, tal impugnación debe estar articulada claramente y justificada con argumentos concretos. Una alegación en relación con el artículo 11 no ha de formularse a la ligera, o simplemente como un argumento o alegación subsidiaria en apoyo de una alegación de que un grupo especial no interpretó o no aplicó correctamente una disposición determinada de un acuerdo abarcado.⁵²³ Una alegación en relación con el artículo 11 del ESD debe sostenerse por sí misma y justificarse por sí misma, y no como subsidiaria de otra supuesta infracción.

499. Los argumentos de los Estados Unidos en relación con el artículo 11 del ESD sólo se mencionan de pasada en su comunicación del apelante. No encontramos en parte alguna una alegación claramente articulada o argumentos concretos que apoyen tal alegación. Además, los Estados Unidos no aclararon su impugnación basada en el artículo 11 del ESD durante la audiencia. En resumen, los Estados Unidos no han justificado su alegación de que el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el artículo 11 del ESD, y por lo tanto debe desestimarse esta alegación.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 141.

⁵²³ Los Estados Unidos aclararon además durante la audiencia que en caso de que concluyéramos que el Grupo Especial incurrió en error en sus constataciones con respecto al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no sería necesario que examinásemos su alegación en relación con el artículo 11.

X. Párrafo 7 del artículo 12 del ESD

500. Los Estados Unidos también sostienen que el Grupo Especial actuó de forma incompatible con las obligaciones que le impone el párrafo 7 del artículo 12 del ESD al no proporcionar "las razones" de sus constataciones y conclusiones, en el contexto de su análisis de la "evolución imprevista de las circunstancias" con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.⁵²⁴

501. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no articuló, "salvo mediante meras alegaciones", las razones en que se basó para constatar que la USITC no presentó "conclusiones fundamentadas", como prescribe el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁵²⁵ Los Estados Unidos mantienen que el Grupo Especial simplemente concluyó que la demostración de la USITC de la "evolución imprevista de las circunstancias" era "plausible, pero no ... suficientemente respaldada o explicada", sin indicar prueba alguna que socavase ninguna de las conclusiones de la USITC, ni proporcionar ninguna otra explicación.⁵²⁶ En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que "el Grupo Especial no enunció explicaciones y razones suficientes que dieran a conocer las justificaciones de sus conclusiones y recomendaciones."⁵²⁷

502. La parte pertinente del párrafo 7 del artículo 12 del ESD dice lo siguiente:

... el grupo especial expondrá en su informe las constataciones de hecho, la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes y las razones en que se basen sus conclusiones y recomendaciones.

503. Ya hemos examinado las constataciones del Grupo Especial con respecto al análisis de la USITC sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". Basándonos en nuestro examen del razonamiento del Grupo Especial, nos parece que el Grupo Especial consideró detalladamente las pruebas que la USITC tenía ante sí, y proporcionó explicaciones detalladas de cómo y por qué concluyó que la USITC no había demostrado, mediante una explicación razonada y adecuada, que la

⁵²⁴ En su anuncio de apelación, los Estados Unidos formularon una alegación general de que el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD. Aunque en la comunicación del apelante que presentaron los Estados Unidos hicieron referencia al párrafo 7 del artículo 12 en el contexto de sus alegaciones con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", la "relación de causalidad" y el "paralelismo", al responder a las preguntas formuladas durante la audiencia, los Estados Unidos aclararon que su alegación en relación con el párrafo 7 del artículo 12 se refería exclusivamente a las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".

⁵²⁵ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 95.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ *Ibid.*

supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" *dio lugar* a un aumento de las importaciones de *cada* producto sujeto a una medida de salvaguardia.⁵²⁸ El Grupo Especial explica, por ejemplo, que, si bien el informe de la USITC "describe una serie plausible de circunstancias imprevistas *como consecuencia de las cuales* las importaciones en los Estados Unidos procedentes de varias fuentes *podían* haber aumentado, no llega a demostrar que esas circunstancias *realmente ocasionaron* un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes."⁵²⁹ A continuación, el Grupo Especial dice lo siguiente:

... incluso en el caso de que "volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero", esto no significa, en sí mismo, que las importaciones en los Estados Unidos aumentaron como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el artículo XIX del GATT obliga a demostrar que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un *aumento de las importaciones* en los Estados Unidos. A nuestro juicio, la explicación de la USITC no vinculó esos desplazamientos del mercado del acero con los aumentos específicos de las importaciones *en los Estados Unidos* objeto de examen.⁵³⁰ (con cursivas en el original)

504. A nuestro juicio, al formular estas declaraciones, el Grupo Especial ha expuesto suficientemente en sus informes las "razones" de su constatación de que la USITC no explicó cómo, aunque sea "plausible", la "evolución imprevista de las circunstancias" que se identifica en el informe *dio lugar* de hecho a un aumento de las importaciones de los productos específicos objeto de las medidas de salvaguardia en cuestión.

505. Los Estados Unidos también alegan que el Grupo Especial no explicó por qué la USITC no demostró que la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones de cada uno de los productos a los que se aplican las medidas de salvaguardia, sino que "simplemente presumió que la demostración de la USITC, que se centró en los hechos

⁵²⁸El razonamiento del Grupo Especial se explica, en particular, en los párrafos 10.121-10.150 de los informes del Grupo Especial.

⁵²⁹Informes del Grupo Especial, párrafo 10.122. (sin cursivas en el original)

⁵³⁰Informes del Grupo Especial, párrafo 10.123. (las cursivas figuran en el original; se omite la nota de pie de página)

macroeconómicos y se basó en indicadores económicos amplios, no podía bastar como demostración con respecto a ninguna medida específica".⁵³¹

506. A nuestro juicio, el Grupo Especial no *presumió* simplemente, sino que señaló claramente una deficiencia en el razonamiento de la USITC. El Grupo Especial examinó las conclusiones de la USITC y constató que la USITC no había demostrado que la "plausible" evolución imprevista de las circunstancias había dado lugar, de hecho, a un aumento de las importaciones de los productos específicos objeto de las medidas de salvaguardia en cuestión. Como la USITC, según los Estados Unidos, se basó en hechos macroeconómicos que tienen efectos en las ramas de producción respectivas, incumbía a la USITC demostrar cómo esos acontecimientos guardaban relación con cada producto abarcado por cada una de las medidas de salvaguardia en cuestión. Como los propios Estados Unidos lo reconocen, "el párrafo 1 del artículo 3 asigna a las autoridades competentes -y no al Grupo Especial- la obligación de 'publicar [...] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'".⁵³² En consecuencia, incumbía a la USITC, y no al Grupo Especial, explicar cómo los hechos apoyaban sus determinaciones con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". El argumento de los Estados Unidos en la presente apelación trata de desplazar la carga de esa demostración al Grupo Especial, cuya función, a ese respecto, se limita a evaluar la idoneidad de las "conclusiones fundamentadas" presentadas por las autoridades competentes. Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que la demostración de la USITC fue insuficiente, y no encontramos ningún error en la explicación que dio el Grupo Especial de esta constatación.

507. Aunque los Estados Unidos puedan no estar de acuerdo con las razones de sus constataciones que dio el Grupo Especial, constatamos que el Grupo Especial expuso en sus informes "razones" compatibles con las prescripciones del párrafo 7 del artículo 12 del ESD. En consecuencia, desestimamos la alegación de los Estados Unidos relativa a la supuesta omisión del Grupo Especial de dar "razones" de sus constataciones con respecto al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

XI. Apelaciones condicionales

508. Las partes reclamantes nos piden que constatemos que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. China nos pide también que constatemos que los Estados Unidos

⁵³¹Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 82.

⁵³²Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 82. (cursivas en el original).

actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Estas solicitudes, sin embargo, son condicionales. Para examinar dichas alegaciones tendríamos, en primer lugar, que revocar la constatación que formuló el Grupo Especial, en el párrafo 10.705 de los informes del Grupo Especial, de que las 10 medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos "carecen de fundamento jurídico".⁵³³ No hemos hecho tal cosa.

509. En una sección anterior del presente informe⁵³⁴, constatamos que las 10 medidas objeto de litigio eran incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y, en consecuencia, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que la USITC no presentó una explicación razonada y adecuada que demostrase que la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" *dio lugar* a un aumento de las importaciones de los 10 productos a los que se aplican las medidas en cuestión.

510. De manera análoga, al examinar la cuestión del "paralelismo", también constatamos⁵³⁵ que las 10 medidas objeto de litigio son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y confirmamos, en consecuencia, las constataciones pertinentes del Grupo Especial de que la USITC no demostró que las importaciones procedentes de las fuentes incluidas en el ámbito de las medidas de salvaguardia en cuestión, *por sí solas*, importadas en los Estados Unidos "han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores", como lo prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y se desarrolla en el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

511. En consecuencia, no alteramos la constatación que formuló el Grupo Especial en el párrafo 10.705 de los informes del Grupo Especial, de que las 10 medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos "carecen de fundamento jurídico". Por lo tanto, no se cumple la condición respecto de la cual algunas de las partes reclamantes nos piden que nos pronunciemos sobre la cuestión de si los Estados Unidos, al imponer las medidas de salvaguardia objeto de litigio, actuaron

⁵³³ El Brasil, Corea y el Japón formularon su apelación condicional en términos diferentes, que se describirán y abordarán en los párrafos siguientes.

⁵³⁴ *Supra*, párrafo 330.

⁵³⁵ Véase *supra*, párrafos 456 y 474.

de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En estas circunstancias, no es necesario que examinemos esas apelaciones condicionales.⁵³⁶

512. Por último, señalamos que, además, el Brasil, Corea y el Japón, en su comunicación del apelante conjunta, condicionan su apelación cruzada con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a que confirmemos o modifiquemos las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad. En ese caso, estas partes nos piden que completemos el análisis "respecto de la omisión de los Estados Unidos de analizar adecuadamente la relación de causalidad y constatemos que los Estados Unidos no se cercioraron de que sus medidas de salvaguardia se limitaran a la medida necesaria, como lo prescribe el párrafo 1 del artículo 5."⁵³⁷ De forma análoga, en caso de que confirmemos las constataciones del Grupo Especial con respecto a la relación de causalidad, Nueva Zelandia nos pide que constatemos que los Estados Unidos incumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Subsidiariamente, en caso de que revoquemos las constataciones del Grupo Especial con respecto al aumento de las importaciones y la relación de causalidad, el Brasil, Corea y el Japón nos piden que examinemos si las medidas de salvaguardia, como explicaron los Estados Unidos en su "modelo y análisis económico *ex post*"⁵³⁸, cumplen con lo dispuesto en el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En una sección anterior del presente informe, decidimos no pronunciarnos sobre las constataciones formuladas por el Grupo Especial con respecto a la relación de causalidad⁵³⁹ por lo que se refiere a CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, y barras de acero inoxidable. En consecuencia, no se cumplen respecto de estos siete productos las condiciones más arriba citadas. En cuanto a los dos productos restantes, a saber, productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable, hemos revocado las

⁵³⁶Señalamos que el Brasil, Corea y el Japón, en su apelación condicional con respecto a si la USITC, al "agrupar [] CPLPAC en un solo producto similar" (véase la comunicación presentada por el Brasil, Corea y el Japón en calidad de otros apelantes, párrafo 4), actuó de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, piden que examinemos esta alegación en caso de que i) no estemos de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que las medidas de salvaguardia "carecen de fundamento jurídico"; ii) revoquemos aspectos de cualesquiera de las constataciones del Grupo Especial contra los Estados Unidos con respecto a CPLPAC; o iii) concluyamos que el Grupo Especial debía haber dictado una resolución con respecto al producto similar para apoyar su constatación sobre la relación de causalidad referida a CPLPAC. Señalamos que, a la luz de nuestras resoluciones, no se cumple ninguna de las condiciones enumeradas por el Brasil, Corea y el Japón.

⁵³⁷Comunicación presentada por el Brasil, Corea y el Japón en calidad de otros apelantes, párrafo 2.

⁵³⁸Comunicación presentada por el Brasil, Corea y el Japón en calidad de otros apelantes, párrafo 3.

⁵³⁹Véase *supra*, párrafo 483.

constataciones del Grupo Especial, tanto con respecto al "aumento de las importaciones" como a la relación de causalidad.⁵⁴⁰ No obstante, como hemos constatado que las medidas aplicadas a esos dos productos son incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no es necesario, a nuestro juicio, a los efectos de resolver la presente diferencia, pronunciarse sobre si los Estados Unidos, al aplicar esas medidas, también actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

XII. Constataciones y conclusiones

513. Por las razones expuestas en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) confirma las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial en relación con las reclamaciones de China, las Comunidades Europeas, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza⁵⁴¹, de que la aplicación de todas las medidas de salvaguardia en litigio en la presente diferencia es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una 'evolución imprevista de las circunstancias' dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes";
- b) confirma las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, de que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, varillas de acero inoxidable y barras laminadas en caliente es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones'";

⁵⁴⁰Véase *supra*, párrafo 493.

⁵⁴¹Al confirmar las alegaciones en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias", el Grupo Especial se refiere a las alegaciones formuladas por China, las Comunidades Europeas, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza.

- c) revoca las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, de que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones', ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta"; y considera innecesario completar el análisis para decidir si la determinación relativa al "aumento de las importaciones" de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- d) revoca las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, de que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta"; y considera innecesario completar el análisis para decidir si la determinación relativa a la "relación de causalidad" respecto de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- e) confirma las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, de que la aplicación de todas las medidas de salvaguardia objeto de litigio en la presente diferencia es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre*

Salvaguardias porque "los Estados Unidos no cumplieron el requisito de 'paralelismo' entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas";

- f) considera innecesario, a efectos de resolver la presente diferencia, pronunciarse sobre si el Grupo Especial actuó correctamente al constatar que, con respecto a CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, y barras de acero inoxidable, los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque el informe de la USITC no demostró la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes y el daño grave causado a la rama de producción nacional, y tampoco revoca ni confirma las constataciones del Grupo Especial con respecto a la relación de causalidad;
- g) constata que los Estados Unidos no justificaron la alegación formulada al amparo del artículo 11 del ESD;
- h) constata que el Grupo Especial cumplió su obligación, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, de exponer las "razones en que se basen [sus] conclusiones" con respecto al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994; e
- i) se abstiene de pronunciarse sobre las alegaciones condicionales de las partes reclamantes en relación con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

514. El Órgano de Apelación *recomienda* que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan sus medidas de salvaguardia, que, según se ha constatado en el presente informe y en los informes del Grupo Especial modificados por el presente informe, son incompatibles con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994, en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud de esos Acuerdos.

Firmado en el original, en Ginebra, el 23 de octubre de 2003 por:

James Bacchus
Presidente de la Sección

Georges Abi-Saab
Miembro

John Lockhart
Miembro

ANEXO 1

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS248/17

WT/DS249/11

WT/DS251/12

WT/DS252/10

WT/DS253/10

WT/DS254/10

WT/DS258/14

WT/DS259/13

14 de agosto de 2003

(03-4200)

Original: inglés

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

Notificación de la apelación de los Estados Unidos de conformidad con
el párrafo 4 del artículo 16 del Entendimiento relativo a las normas y
procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD)

Se distribuye a los Miembros la siguiente notificación, de fecha 11 de agosto de 2003, enviada por los Estados Unidos al Órgano de Solución de Diferencias (OSD). La presente notificación constituye también el anuncio de apelación, presentado en la misma fecha al Órgano de Apelación, con arreglo a los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación*.

De conformidad con el artículo 16 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") y la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación*, los Estados Unidos notifican por la presente su decisión de apelar ante el Órgano de Apelación con respecto a determinadas cuestiones de derecho tratadas en los informes del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* (WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R y WT/DS259/R) y a determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por dicho Grupo Especial.

1. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine la conclusión jurídica del Grupo Especial de que la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono ("CPLPAC"); productos de acero fundido con estaño; barras laminadas en caliente; barras acabadas en frío; barras de refuerzo; tubos soldados; accesorios, bridas y juntas de herramientas ("ABJH"); barras de acero inoxidable; varillas de acero inoxidable; y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT de 1994") y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁵⁴² porque los Estados Unidos no presentaron una

⁵⁴² Salvo indicación en contrario, las referencias a artículos que figuran con números arábigos corresponden a artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y las referencias a artículos que figuran con números romanos corresponden a artículos del GATT de 1994.

explicación razonada y adecuada que demuestre que una "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones de cada uno de estos productos que causó daño grave a la rama de producción nacional pertinente (párrafos 10.148 a 10.150 y 11.2). Estas constataciones son erróneas y se basan a su vez en constataciones erróneas con respecto a cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas conexas, entre ellas, por ejemplo:

- a) que el Grupo Especial no pudo tomar en consideración datos que figuraban en el expediente de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") y que estaban citados en otras partes del informe de la USITC al evaluar si las autoridades competentes proporcionaron sus constataciones y conclusiones fundamentadas con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 (párrafos 10.133 a 10.135 y 10.145);
- b) que la USITC estaba obligada a explicar por qué cada uno de los productos específicos objeto de examen se vio afectado por la confluencia de circunstancias imprevistas (párrafos 10.127 y 10.147); y
- c) que la USITC no respaldó ni explicó suficientemente su conclusión de que el desplazamiento del acero en los mercados mundiales dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos procedentes de todas las fuentes (párrafos 10.122 y 10.123, 10.125, 10.143 y 10.144 y 10.146).

2. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine la conclusión jurídica del Grupo Especial de que la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3, porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban sus determinaciones con respecto al aumento de las importaciones de estos productos (párrafos 10.181, 10.183, 10.186 y 10.187, 10.204, 10.208, 10.210, 10.267, 10.271, 10.277, y 11.2). Estas constataciones son erróneas y se basan a su vez en constataciones erróneas con respecto a cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas conexas, incluidas, por ejemplo:

- a) que el aumento de las importaciones debe ser "súbito", y que debe ser "evidente que [...] ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante" (párrafos 10.159, y 10.166 y 10.167);
- b) que a la luz de la disminución de las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, el informe de la USITC no contenía una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan sus determinaciones con respecto a los aumentos absolutos y relativos de las importaciones de estos productos (párrafos 10.181, 10.184, 10.204, 10.208, 10.267 y 10.271); y
- c) que un aumento de las importaciones en 1998 (para CPLPAC) y en 2000 (para barras laminadas en caliente y varillas de acero inoxidable) no era lo bastante reciente en el momento en que se formuló la determinación de la USITC como para respaldar una constatación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 de que las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente o varillas de acero inoxidable "han aumentado en tal cantidad" (párrafos 10.181 y 10.182, 10.185, 10.207, 10.269).

3. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine la conclusión jurídica del Grupo Especial de que las determinaciones relativas al aumento de las importaciones tanto de productos de acero fundido con estaño como de alambre de acero inoxidable, y también a la relación de causalidad entre estos aumentos de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional correspondiente, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1

del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 porque las explicaciones proporcionadas para estas determinaciones consisten en explicaciones alternativas que se apartan parcialmente unas de otras y cuyo contenido, dadas las diferentes bases de productos, no pueden conciliarse (párrafos 10.200, 10.262, 10.422, 10.573 y 11.2). Estas constataciones son erróneas y se basan a su vez en constataciones erróneas con respecto a cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas conexas, incluidas, por ejemplo:

- a) que las constataciones de las autoridades competentes que están basadas en productos definidos en distinta forma son imposibles de conciliar (párrafos 10.194, 10.262, 10.422 y 10.572); y
- b) que un conjunto de constataciones de las autoridades competentes que se basa en más de una definición de producto similar no contiene una explicación razonada y adecuada (párrafos 10.194, 10.262, 10.422 y 10.572).

4. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine la conclusión jurídica del Grupo Especial de que la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABR y barras de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones que hubiera habido y el daño grave o la amenaza de daño grave a los productores nacionales pertinentes con respecto al aumento de las importaciones de estos productos (párrafos 10.418 y 10.419, 10.444 y 10.445, 10.468 y 10.469, 10.486 y 10.487, 10.502 y 10.503, 10.535 y 10.536, 10.568 y 10.569, y 11.2). Estas constataciones son erróneas y se basan a su vez en constataciones erróneas con respecto a cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas conexas, incluidas, por ejemplo:

- a) que la USITC no presentó una explicación razonada y suficiente de su constatación de que había una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de CPLPAC y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional; más específicamente:
 - i) que la USITC no proporcionó una explicación razonada y adecuada de su constatación de que había coincidencia entre las tendencias de las importaciones y las de la rama de producción durante ese período (párrafos 10.374 a 10.376); y
 - ii) que la USITC no dio una explicación concluyente de por qué las "condiciones de la competencia" en el mercado de CPLPAC establecían una relación de causalidad entre las tendencias de las importaciones y las de la rama de producción (párrafo 10.381);
- b) que la definición de la USITC de CPLPAC como producto similar impedía la aplicación de un análisis de la relación de causalidad compatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 para la rama de producción que produce ese producto (párrafos 10.378, 10.380, 10.416 a 10.417);
- c) que la USITC no proporcionó una explicación concluyente de que existiera una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de barras acabadas en frío y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional (párrafo 10.458);
- d) que el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución no separó y distinguió los efectos de daño de determinados factores distintos del aumento de las importaciones de modo que el daño causado por estos factores, junto con otros factores, no se

atribuyera al aumento de las importaciones de CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH y barras de acero inoxidable (párrafos 10.389, 10.396, 10.401, 10.407 a 10.410, 10.418 a 10.419, 10.440, 10.443 a 10.444, 10.467 a 10.468, 10.484 a 10.486, 10.496, 10.499 a 10.501, 10.529, 10.533 a 10.535, 10.560, y 10.565 a 10.568);

- e) que, además de la evaluación individual de los efectos de otros factores que causan daño a la rama de producción nacional, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige "una evaluación general de esos 'otros factores'" (párrafo 10.332) o una evaluación de los "efectos acumulativos de los distintos factores" que causan daño (párrafos 10.409 y 10.567);
- f) que se puede exigir a la autoridad competente, en ciertas circunstancias, que utilice un análisis de modelos económicos para cuantificar el grado de daño causado por las importaciones y otros factores que causan daño, como parte de su análisis de la relación de causalidad de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 (párrafos 10.340 a 10.342); y
- g) que la explicación de las autoridades competentes ha de ser "clara e inequívoca" y ha de "establecer explícitamente" que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones (párrafo 10.330).

5. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine la conclusión jurídica del Grupo Especial de que la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, productos de acero fundidos con estaño, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, barras de acero inoxidable, varillas de acero inoxidable y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de "paralelismo" dado que no habían establecido que las importaciones procedentes de fuentes sujetas a la medida de salvaguardia cumplieran las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia (párrafos 10.609, 10.615, 10.623, 10.633, 10.643, 10.653, 10.660, 10.670, 10.680, 10.685, 10.692, 10.699 y 11.2). Estas constataciones son erróneas y se basan a su vez en constataciones erróneas con respecto a cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas conexas, incluidas, por ejemplo:

- a) que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 hacen necesario que se tenga en cuenta el hecho de que las importaciones excluidas pueden tener algún efecto perjudicial para la rama de producción nacional y que el análisis de la USITC no tuvo en cuenta dicho efecto (párrafos 10.598, 10.605 y 10.606, 10.621, 10.629 y 10.630, 10.639 y 10.640, 10.650, 10.657, 10.666 y 10.667, 10.676 y 10.677 y 10.688);
- b) que las constataciones de la USITC respecto de las importaciones procedentes de Israel y de Jordania no establecían explícitamente ni proporcionaban una explicación razonada y adecuada de que las importaciones procedentes de fuentes no excluidas de la medida cumplieran las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia (párrafos 10.607 y 10.608, 10.622, 10.631 y 10.632, 10.641 y 10.642, 10.651 y 10.652, 10.658 y 10.659, 10.668 y 10.669, 10.678 y 10.679, 10.689 y 10.690 y 10.698);
- c) que las opiniones de un miembro de la Comisión, la Sra. Bragg, no cumplieran los requisitos de paralelismo respecto de los productos de acero fundido y alambre de acero inoxidable porque en sus constataciones se refería a "la categoría CPLPAC, que es una categoría de productos más amplia" y a "una categoría de productos más amplia que incluía el alambre de acero inoxidable" (párrafos 10.615 y 10.685); y

- d) que el análisis del paralelismo que hizo otro miembro de la Comisión, el Sr. Koplan, respecto del alambre de acero inoxidable no contenían las constataciones exigidas, que establecieran explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, México, Israel y Jordania cumplían las condiciones que establece el párrafo 1 del artículo 2 y desarrolla el párrafo 2 del artículo 4 (párrafo 10.688).

6. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación examine las constataciones del Grupo Especial señaladas *supra* porque el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el artículo 11 del ESD en razón de que no hizo una evaluación objetiva del asunto que se le había sometido que incluyera una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias y de la conformidad con éstos. Como ejemplos concretos cabe citar los siguientes:

- a) el Grupo Especial constató que la demostración de la USITC de la evolución imprevista de las circunstancias no estuvo suficientemente apoyada ni explicada, incluso aunque el Grupo Especial constató que la explicación era plausible, no citó ninguna explicación alternativa y no constató errores en el razonamiento de la USITC o en los datos utilizados para apoyar ese razonamiento (párrafos 10.145 a 10.150); y
- b) formuló constataciones en sí mismas contradictorias (por ejemplo en los párrafos 10.173, 10.182, 10.192, 10.225, 10.433 a 10.437, 10.442 y 10.519).

7. Los Estados Unidos también solicitan que el Órgano de Apelación examine las constataciones del Grupo Especial señaladas *supra* porque el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, dado que en su informe no expuso las razones en que se basaron sus constataciones y recomendaciones.
