

VI. PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

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

"1. En sus actuaciones, el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del ESD. Se aplicarán además los procedimientos de trabajo que se exponen a continuación.

2. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada. Las partes en la diferencia y los terceros interesados sólo estarán presentes en las reuniones cuando aquél los invite a comparecer.

3. Las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial. Ninguna de las disposiciones del ESD impedirá a una parte en la diferencia hacer públicas sus propias posiciones. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por otro Miembro a la que éste haya atribuido tal carácter. Cuando una parte en la diferencia facilite una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público.

4. Antes de celebrarse la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, las partes en la diferencia le presentarán comunicaciones escritas en las que expongan los hechos del caso y sus respectivos argumentos. Los terceros podrán presentar al Grupo Especial comunicaciones escritas después de que las partes hayan presentado su Primera comunicación escrita.

5. Las partes y los terceros quedan invitados a presentar al Grupo Especial un resumen de sus comunicaciones dentro de los siete días siguientes a la fecha en que debieron presentarlas. Los resúmenes se utilizarán únicamente con el fin de ayudar al Grupo Especial en la redacción de una sección concisa del informe del Grupo Especial para los Miembros sobre los hechos y los argumentos expuestos. No se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes en el examen del asunto por el Grupo Especial. El resumen que presente cada parte no deberá exceder de una extensión de 15 páginas y deberá sintetizar el contenido de las comunicaciones escritas. Con respecto a los resúmenes que presenten los Estados Unidos, se les autoriza a añadir hasta 15 páginas para referirse a cuestiones que hayan sido planteadas en las comunicaciones de una o más de las otras partes y que sean específicas de ellas y no comunes a las demás. Los resúmenes que presenten los terceros deberán sintetizar sus comunicaciones escritas, en cuanto sea aplicable, y no deberán exceder de una extensión de cinco páginas.

6. En la primera reunión sustantiva con las partes, el Grupo Especial pedirá a las partes reclamantes que presenten sus alegaciones. Posteriormente, pero siempre en la misma reunión, se pedirá a los Estados Unidos que expongan su opinión al respecto. Se dará entonces a las partes una oportunidad para formular exposiciones finales, haciéndolo en primer lugar las partes reclamantes.

7. Todos los terceros que hayan notificado al Órgano de Solución de Diferencias su interés en la diferencia serán invitados por escrito a exponer sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial reservada para tal fin. Todos esos terceros podrán estar presentes durante la totalidad de dicha sesión.
8. Las réplicas formales se presentarán en la segunda reunión sustantiva del grupo especial. Los Estados Unidos tendrán derecho a hablar en primer lugar, y a continuación lo harán las partes reclamantes. Antes de esa reunión, las partes presentarán al Grupo Especial sus escritos de réplica y resúmenes.
9. El Grupo Especial podrá en todo momento hacer preguntas a las partes y a los terceros y pedirles explicaciones, ya sea durante una reunión con ellas o por escrito. Las respuestas a las preguntas deberán presentarse por escrito en los plazos estipulados por el Grupo Especial. Las respuestas a las preguntas formuladas después de la primera reunión deberán presentarse por escrito en la fecha que determine el Grupo Especial.
10. Las partes deberán presentar cualquier solicitud de resolución preliminar con su primera comunicación al Grupo Especial a más tardar. Si se solicita tal resolución por las partes reclamantes, los Estados Unidos responderán a la solicitud en su primera comunicación. Si se solicita tal resolución por los Estados Unidos, las partes reclamantes responderán a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un plazo que determinará el Grupo Especial teniendo en cuenta la solicitud. Podrán concederse excepciones a este procedimiento si existe una causa que lo justifique.
11. Las partes deberán presentar al Grupo Especial todas sus pruebas sobre los hechos a más tardar durante la primera reunión sustantiva, salvo en lo que respecta a las pruebas necesarias a los efectos de las comunicaciones de réplica o las respuestas a preguntas, o cuando exista una causa que lo justifique. En todos los casos se concederá a las demás partes un plazo para formular sus observaciones, según proceda.
12. Las partes en la diferencia tendrán el derecho de determinar la composición de sus propias delegaciones. Las partes serán responsables respecto de todos los miembros de sus delegaciones y deberán asegurar que todos ellos actúen en conformidad con las normas del ESD y los Procedimientos de Trabajo de este Grupo Especial, en particular respecto de la confidencialidad de las actuaciones.
13. Las partes en la diferencia, y cualquier tercero invitado a exponer sus opiniones, pondrán a disposición del Grupo Especial y de las partes en la diferencia una versión escrita de sus exposiciones orales, de preferencia al final de la reunión, y en cualquier caso el día siguiente a más tardar. Se insta a las partes y los terceros a que presenten al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de sus declaraciones orales en el momento de formularlas.
14. En interés de una total transparencia, las exposiciones, las réplicas y las declaraciones se harán en presencia de las partes. Además, las comunicaciones escritas de cada parte, incluidas las respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, se pondrán a disposición de la otra u otras partes.

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

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

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

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

7.2 El Brasil alega que la industria del acero de los Estados Unidos se caracteriza por contradicciones y contrastes en su rendimiento y sus perspectivas. El Brasil observa que en el año 2000 había en los Estados Unidos 78 productores de acero con capacidad de producción de acero en bruto, así como una cantidad menor de elaboradores de acero sin capacidad propia de producción de acero en bruto.¹²² El Japón, Nueva Zelandia y el Brasil observan que, el mismo año, la industria de los Estados Unidos produjo 112 millones de toneladas de acero en bruto, el nivel más alto registrado en los últimos 10 años, con un incremento de 27 por ciento respecto de 1991.¹²³ El Japón y el Brasil observan, además, que la merma momentánea de 9 por ciento en la capacidad, registrada entre 1991 y 1994, quedó suprimida por completo con los 20 millones de toneladas de nueva capacidad de producción incorporados entre 1994 y 2000, que representaron un aumento superior al 18 por ciento.¹²⁴ El Japón y Nueva Zelandia afirman que este aumento hizo de los Estados Unidos el tercero de los mayores productores de acero entre todas las naciones del mundo.¹²⁵ El Brasil añade que las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono (denominados, en adelante, "CPLPAC"), incluidos los desbastes y los productos laminados en caliente y en frío y revestidos, en que la capacidad de la industria estadounidense recibió mayores inversiones, alcanzaron su máximo en 1998 y disminuyeron en 1999 y 2000.¹²⁶

¹²² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

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

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

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

¹²⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 57.

7.3 El Brasil alega que, sin embargo, el rendimiento de la industria del acero de los Estados Unidos disminuyó a pesar de la disminución de las importaciones¹²⁷, revelando una industria débil, fragmentada y sobre la cual pesa una importante capacidad de producción ineficiente o anticuada y muy excesiva respecto de la demanda. Un examen detenido de los datos de sector muestra algo más importante: se trata de una industria dividida en dos segmentos principales y que se aproxima al final de un cambio fundamental en la tecnología de producción y en el poder de mercado. El mejor modo de definir esos dos segmentos de la industria es según sus procedimientos de producción y sus insumos: es decir, el segmento integrado y el formado por las miniacerasías.¹²⁸ Los reclamantes explican que los productores integrados -de los cuales había 13 en el año 2000- funden mineral de hierro utilizando coque en altos hornos para producir hierro fundido que se introduce después en hornos de solera o con llama de oxígeno. El metal caliente se convierte en acero cuando se inyecta oxígeno en el baño de metal. Las miniacerasías -de las que en el año 2000 existían 65- producen acero fundiendo chatarra o sus sucedáneos (como el hierro obtenido por reducción directa o briquetado en caliente y el carburo de hierro) en un horno de arco eléctrico, evitando así la etapa inicial de fusión.¹²⁹

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

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

7.5 Las Comunidades Europeas sostienen que la industria del acero de los Estados Unidos fue una de las pocas en el mundo, si no la única importante, que quedó intacta después de la segunda guerra mundial. En el período de auge de la construcción de posguerra la demanda de acero se disparó y la industria amplió su capacidad de producción. La industria del acero de los Estados Unidos, en lugar de adaptarse a la tecnología del soplado al oxígeno, se limitó a ampliar sus hornos de solera, comparativamente menos eficientes, que habían estado en actividad desde el final del siglo XIX. A mediados y fines del decenio de 1950 las relaciones de trabajo en la industria del acero se deterioraron. Durante ese período los sindicatos metalúrgicos amenazaron con la huelga a menos que se conviniera en importantes aumentos de salarios. Esto culminó en la huelga de 116 días de duración del año 1959, durante la cual se anuló toda la capacidad de producción de acero de los Estados Unidos, y que condujo a aumentos de salarios superiores a la inflación durante todo el decenio de 1960.¹³¹

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

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

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

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

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

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

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

7.7 Según las Comunidades Europeas, la reacción de los productores integrados de los Estados Unidos fue inmediata y eficaz: la protección contra las importaciones. El Gobierno de los Estados Unidos, utilizando la amenaza de imponer restricciones cuantitativas, negoció acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones con los principales exportadores a su mercado.¹³³ Esas limitaciones entraron en vigor en 1969 y permanecieron vigentes hasta 1974.¹³⁴ Corea añade que los Estados Unidos han protegido tradicionalmente su mercado mediante diversos mecanismos, que incluyen incontables órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios contra diversos productos de acero de numerosos países.¹³⁵ Las Comunidades Europeas afirman que con ello quedó sentado un criterio. La industria del acero de los Estados Unidos, en lugar de innovar y competir (cosa que sus complejas relaciones laborales le hacían más difícil), procuró la protección contra las importaciones.¹³⁶

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

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

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

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

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

¹³⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 9.

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

¹³⁷ Informe de la USITC, volumen II, cuadro OVERVIEW -1, OVERVIEW páginas 36 (Prueba documental CC-6).

¹³⁸ *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief, Inv. N° TA-201-73* (11 de septiembre de 2001) ("Escrito conjunto de los declarantes"), Prueba documental 3 (Prueba documental CC-50).

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

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

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

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

7.11 De mismo modo, el Brasil observa que durante el último decenio la industria estadounidense tuvo un importante incremento de más de 50 por ciento en la cantidad de acero en bruto producida por las miniacerías. Mientras tanto, la cantidad de acero en bruto producida por las acerías integradas se mantuvo relativamente constante en el mismo período.¹⁴⁶ El Brasil alega que los datos informados por la USITC indican que en el año 2000 correspondió a las miniacerías el 47 por ciento de toda la producción de acero en bruto, porcentaje que en 1991 había sido del 38,4 por ciento. Los aumentos de la producción estadounidense de acero en bruto correspondieron al incremento de la participación que tuvieron en esa producción las miniacerías. El Japón y el Brasil se remiten a las siguientes cifras¹⁴⁷:

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

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

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

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

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

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

Gráfico 1. Participación de las miniaceras estadounidenses en la producción de acero en bruto de los Estados Unidos¹⁴⁸

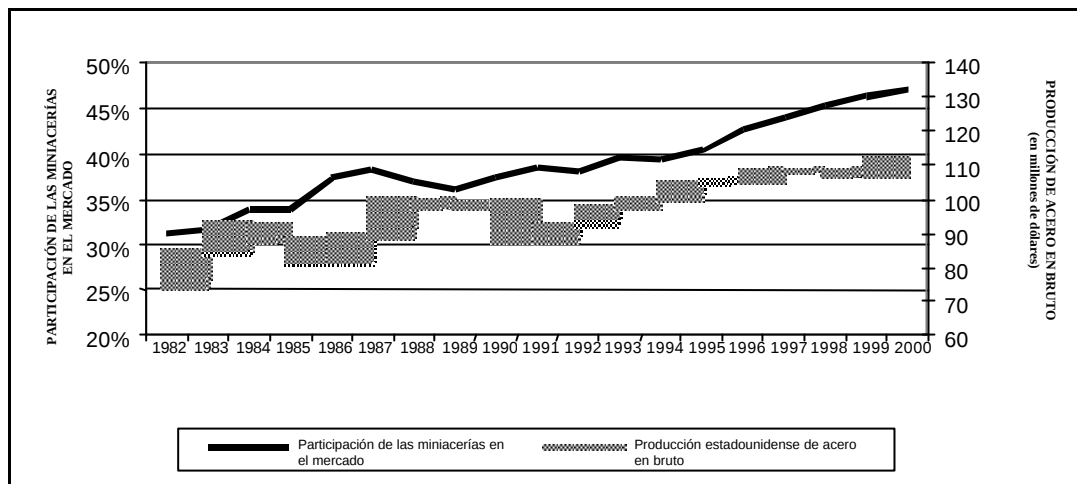
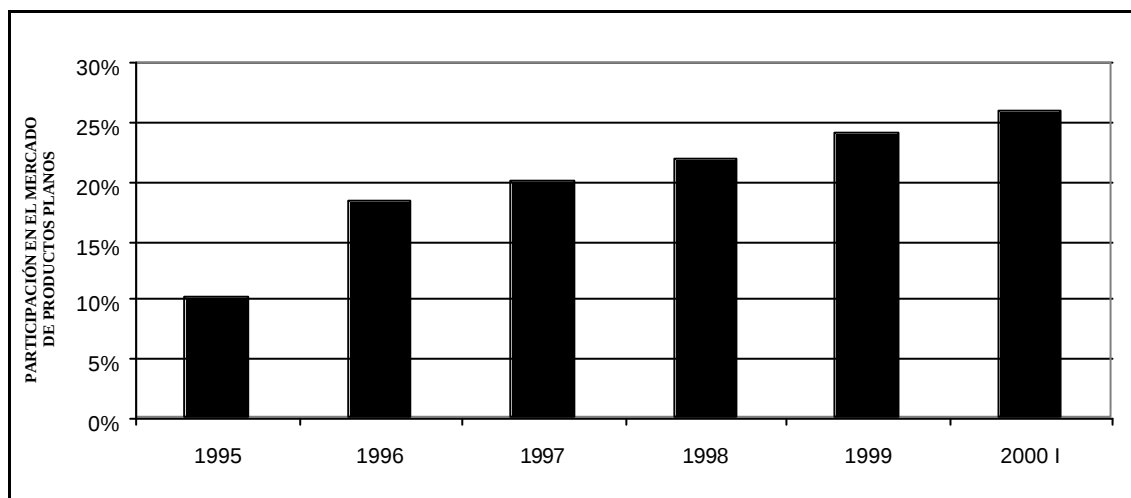


Gráfico 2. Participación de las miniaceras estadounidenses en la fabricación de productos planos de los Estados Unidos¹⁴⁹



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁵ Charles Yost, "Thin-Slab Casting / Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", *Industry Trade and Technology Review*, publicación de la USITC N° 3004 (octubre de 1996), página 27 (Prueba documental CC-66), citado en *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief*, 11 de septiembre de 2001, página 57. El informe de la USITC facilitó un análisis detallado de la fundición de láminas finas en 1996, que incluía la iniciación comercial de esa tecnología por Nucor en 1990, su adopción por otras empresas y los efectos de la tecnología de la fundición de láminas finas en la competencia.

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

d) Competitividad comparativa de los productores integrados y las miniaceras

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁰ Charles Yost, "Thin-Slab Casting / Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", *Industry Trade and Technology Review*, publicación de la USITC N° 3004 (octubre de 1996), página 31 (Prueba documental CC-66).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.22.

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

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

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

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

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

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

7.22 Según Nueva Zelandia, también el costo de la mano de obra ha repercutido en la competitividad comparativa de las miniaceras y los productores integrados. En el período de posguerra los productores integrados sufrieron los efectos de difíciles relaciones laborales, sucediéndose las amenazas de huelga año tras año. Durante muchos años los salarios se negociaron para toda la industria entre United Steelworkers of America y los principales productores de acero integrados. Esto se refleja en la ventaja salarial de los trabajadores metalúrgicos frente al promedio correspondiente a las manufacturas. Sólo entre 1997 y 2001 el total de las retribuciones aumentó 9 por ciento, pasando de 34,78 dólares por hora a 37,91.¹⁷⁶ Frente a ello, el promedio de las actividades manufactureras era de 24,30 dólares por hora.¹⁷⁷ Las miniaceras, en cambio, tienden a concertar convenios separados con salarios más bajos.^{178, 179} El Japón y el Brasil están de acuerdo en que los costos de mano de obra y la productividad presentaban diferencias entre las acerías, ya que las principales miniaceras de los Estados Unidos apenas necesitaban 0,33 horas de trabajo para producir una tonelada de acero, frente a 4,1 horas, y aún más, en algunas acerías integradas. También se ha comprobado que muchos productores integrados de los Estados Unidos explotaban altos hornos pequeños e ineficientes, incapaces de lograr economías de escala en el actual entorno competitivo. Los costos de mantenimiento y reparación de los productores integrados son gigantescos en comparación con los de las miniaceras. Por último, las miniaceras gozan de un costo de entrada en el mercado muy inferior, que sólo equivale a 200 dólares por tonelada anual de capacidad de producción totalmente nueva, frente a 1.000 dólares por tonelada anual en el caso de las acerías integradas, según las constataciones de la propia USITC.^{180, 181}

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

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸² Hufbauer, Gary Clyde y Goodrich, Ben, "Steel: Big Problems, Better Solutions". *International Economics Policy Briefs*, N° 01-9, julio de 2001, página 12 (http://www.iie.com/policy_briefs/news01-9.htm) (Prueba documental CC-61).

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

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

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

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

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

¹⁸⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.27.

7.27 Nueva Zelandia sostiene que, en realidad, las miniacerías han expulsado totalmente a los productores integrados del mercado de productos de acero de inferior calidad, como las barras de refuerzo para cemento, las varillas para alambre y las vigas doble T. Entre 1970 y 1989 la demanda de acero disminuyó en los Estados Unidos un 22 por ciento; pero las miniacerías aumentaron su participación en la producción de acero de 15 por ciento en 1970 a 37 por ciento en 1989.¹⁸⁹ La producción en gran escala de productos de acero de alta calidad por las miniacerías se inició durante el período objeto de investigación.¹⁹⁰ En 1998 las miniacerías nacionales tenían una capacidad de producción total de 49 millones de toneladas, incluidos 2 millones de toneladas de acero laminado en frío, 17 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de acero laminado en caliente y 4 millones de toneladas de nueva capacidad de producción de chapas.¹⁹¹ La participación de las miniacerías en la producción nacional de acero en bruto alcanzó a 47,5 por ciento en 2001 y sigue aumentando.^{192, 193}

7.28 Según el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil, al entrar en el período objeto de investigación de la USITC, en 1996, la industria del acero de los Estados Unidos se dirigía a una colisión inevitable entre la nueva capacidad de producción de las miniacerías y la capacidad de producción de las plantas integradas más antiguas y menos eficientes. Frente a la competencia cada vez mayor de las miniacerías que actuaban con bajos costos, las plantas integradas siguieron su antigua práctica de sacrificar la rentabilidad en aras del volumen y el tonelaje.¹⁹⁴ Esto hizo que la capacidad global aumentara en términos netos considerablemente, muy por encima de las posibilidades de absorber el excedente que ofrecía el mercado.¹⁹⁵ A este respecto, el Japón y el Brasil se remiten al cuadro que sigue¹⁹⁶:

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

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

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

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

¹⁹³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.28.

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

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

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

Cuadro 3. Exceso de capacidad

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

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

7.30 A juicio de Nueva Zelanda, a partir de mediados del año 2000 la prolongada lucha por la participación en el mercado entre las miniaceras y los productores integrados quedó disimulada temporalmente por una importante baja de la demanda de acero en los Estados Unidos. Este hecho repercutió en ambos tipos de productores. La caída de la demanda de acero correspondió a la coyuntura desfavorable general de la economía de los Estados Unidos en ese momento. Cuando la economía estadounidense entró en recesión en 2001, se redujo la producción de grandes sectores que utilizan el acero, como la industria del automóvil y las piezas metálicas montadas para la construcción. Estos factores negativos para la demanda dieron lugar a una disminución de 15 por ciento del consumo aparente de ciertos productos planos de acero durante el primer semestre de 2001 en comparación con el primer semestre de 2000.¹⁹⁹ La menor demanda provocó una baja de 13 por ciento en los precios internos de CPLPAC.^{200, 201}

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

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

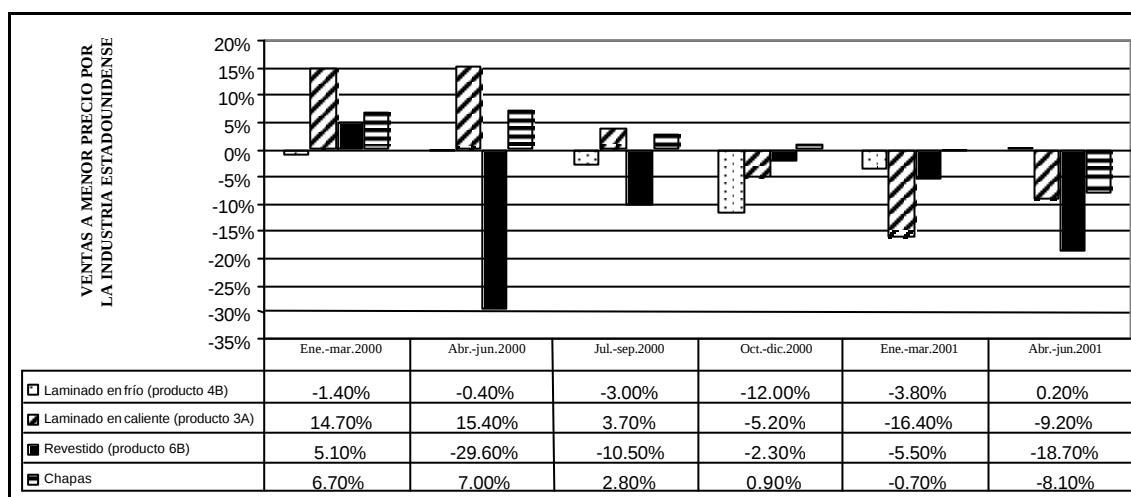
¹⁹⁹ Informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-51-54 y 56.

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

²⁰¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 2.30.

7.31 El Brasil sostiene, además, que aunque la USITC constató a pesar de todo esto que la baja de los precios fue provocada por las importaciones y no por la mayor capacidad de producción nacional²⁰², los datos simplemente no respaldan esa evaluación de la USITC. Por ejemplo, como queda ilustrado en el gráfico 3, *infra*, los datos sobre los precios de determinados productos correspondientes a los mayores tonelajes de chapa y de productos laminados en caliente y en frío y revestidos muestran, sin excepciones, que al final de 2000 y en los dos primeros trimestres de 2001 la industria nacional vendía, en la mayoría de los casos, a precio inferior al de los productos importados. Los datos de la USITC parecen revelar una rama de producción que responde a la disminución de las importaciones y no a su aumento. Las ventas a precio inferior por la industria nacional alcanzaron su nivel máximo cuando las importaciones estaban en su nivel más bajo. El Brasil observa que lo que falta en esta ecuación es la presencia de una gigantesca capacidad de producción estadounidense que se cierne sobre el mercado y repercute en él.²⁰³

Gráfico 3. Ventas a menor precio por las empresas estadounidenses²⁰⁴

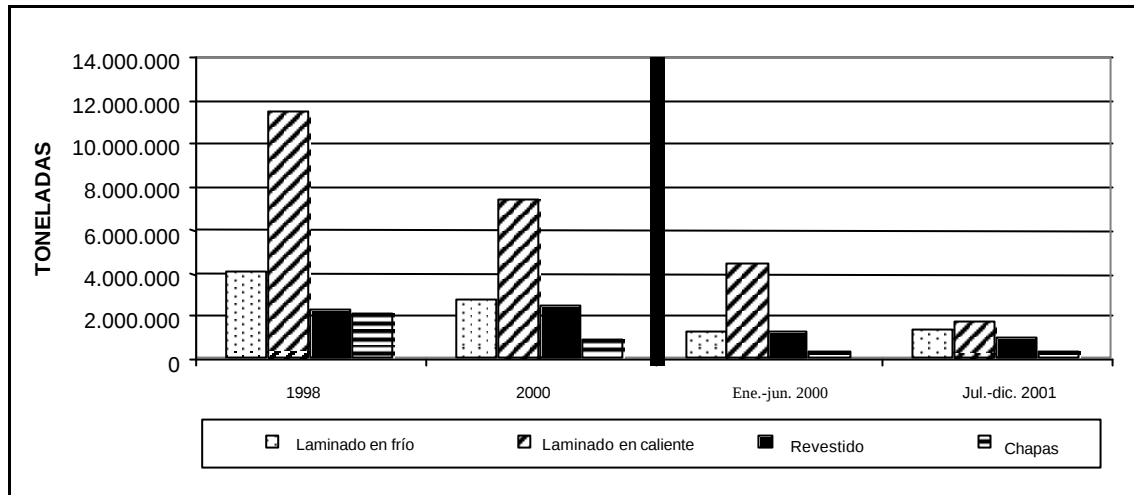


²⁰² Informe de la USITC, volumen I., páginas 63 y 64 (Prueba documental CC-6).

²⁰³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 74.

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

Gráfico 4. Importación de productos planos por los Estados Unidos²⁰⁵



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

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

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

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

²⁰⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.31.

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

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

²¹⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.32.

f) Conclusiones

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

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

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

7.36 Al responder a la evaluación de los reclamantes acerca de la industria estadounidense del acero, los Estados Unidos sostienen que, en otoño de 2001, la industria del acero de los Estados Unidos estaba en grave crisis causada por niveles sin precedentes de importaciones de bajo precio que se habían iniciado en 1998.²¹³

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

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

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

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

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

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

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

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

7.39 Según los Estados Unidos, antes de la crisis asiática la industria estadounidense había tenido un desempeño comparativamente satisfactorio y era objeto de un proceso permanente de reestructuración. En el decenio anterior a 1998 la industria había invertido miles de millones de dólares en el mejoramiento de sus plantas de producción existentes y la creación de nueva capacidad de producción eficiente, al mismo tiempo que sin cesar clausuraba plantas ineficientes. Gracias a esas inversiones, en el año 2000 más del 97 por ciento de la producción de acero de los Estados Unidos empleaba el método de colada continua, frente a sólo 76 por ciento en 1991. La productividad del trabajo se acentuó al disminuir el empleo total en la industria del acero 18,5 por ciento entre 1989 y 1999.²¹⁷ Globalmente, los esfuerzos de inversión y reestructuración realizados durante esos años acentuaron la competitividad de las empresas estadounidenses mejorando la calidad y la productividad y reduciendo los costos.^{218, 219}

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

7.41 Los Estados Unidos alegan que el daño sufrido por las ramas de producción nacionales fue incuestionablemente grave. Con respecto al sector de CPLPAC, por ejemplo, la utilización de la capacidad se redujo 10 puntos porcentuales en el período objeto de investigación²²²; el valor unitario medio de los envíos comerciales disminuyó casi 100 dólares por tonelada corta²²³; los ingresos de explotación pasaron de 6,1 por ciento en 1997 a una pérdida de 11,5 por ciento en el primer semestre de 2001²²⁴; y los gastos de capital disminuyeron 35 por ciento entre 1996 y 2000.²²⁵ Gigantes de la

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

²¹⁷ Informe de la USITC, página OVERVIEW -29.

²¹⁸ Informe de la USITC, página OVERVIEW -20.

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

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

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

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

²²³ Informe de la USITC, página 53.

²²⁴ Informe de la USITC, página 53.

industria como Bethlehem Steel Corporation entraron en quiebra, y LTV Corporation, una de las mayores acerías de los Estados Unidos, hubo de clausurar totalmente sus actividades. Del mismo modo, con respecto a la industria nacional de barras laminadas en caliente, las ventas comerciales netas disminuyeron 1,1 millón de toneladas cortas durante el período objeto de investigación²²⁶; el valor unitario medio de las ventas se redujo más de 60 dólares por tonelada corta²²⁷; los ingresos de explotación pasaron de 213,4 millones de dólares en 1997 a una pérdida de 89,0 millones en el primer semestre de 2001²²⁸; y tres plantas de producción de barras laminadas en caliente fueron clausuradas por completo. Podrían repetirse ejemplos análogos respecto de todos los sectores en que la USITC realizó una determinación positiva.²²⁹

7.42 Los Estados Unidos sostienen, además, que el aspecto más extraordinario referente a estos hechos tal vez sea que ocurrieron en momentos en que la demanda era, en general, muy intensa. La USITC, por ejemplo, constató que "[c]on cualquier criterio que se aprecie, en el período objeto de investigación hubo en los Estados Unidos un importante crecimiento de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono".²³⁰ Del mismo modo, "[e]l expediente indica una fuerte demanda [de barras laminadas en caliente] durante el período examinado, con un aumento del consumo en los Estados Unidos durante todos los años completos del período, con excepción de uno solo".²³¹ Para dar un ejemplo más: la USITC constató que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó 48,1 por ciento de 1996 a 2000.²³² De este modo, cabía esperar que los productores nacionales de acero, en general, obtuvieran buenos resultados durante ese período en lugar de sufrir un daño sin precedentes.²³³

7.43 Los Estados Unidos afirman que el hecho de que no ocurriera así se debió claramente a las importaciones. Con respecto a CPLPAC, por ejemplo, las importaciones aumentaron 37,5 por ciento entre 1996 y 1998, y se mantuvieron en 1999 y 2000 en niveles altos en comparación con sus antecedentes²³⁴; el valor unitario medio de esos productos importados se mantuvo sistemáticamente entre 60 y 110 dólares por tonelada corta por debajo del precio del producto nacional similar²³⁵; y los precios de importación cayeron a niveles extraordinarios después de 1998: es decir, precisamente en el período en que la rama de producción nacional sufrió daño grave. En general, los años comprendidos entre 1998 y 2000 correspondieron a los niveles de importación de acero más altos de

²²⁵ Informe de la USITC, página 54.

²²⁶ Informe de la USITC, página 93.

²²⁷ Informe de la USITC, página 93.

²²⁸ Informe de la USITC, página 94.

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

²³⁰ Informe de la USITC, página 56.

²³¹ Informe de la USITC, página 95.

²³² Informe de la USITC, página 112.

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

²³⁴ Informe de la USITC, página 50.

²³⁵ Informe de la USITC, página 61.

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

B. MARCO JURÍDICO Y ANALÍTICO

1. Norma de interpretación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"No obstante, no cabe duda de que la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consiste, en parte, en el propósito de dar a un Miembro de la OMC la posibilidad, cuando se liberaliza el comercio, de recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia que, a juicio de dicho Miembro, haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional.

Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al 'comercio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Norma de examen

7.53 Las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza sostienen²⁶⁰ que con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias las autoridades nacionales tienen la obligación de demostrar, en el momento en que adoptan medidas de salvaguardia y a través de una explicación razonada y adecuada (es decir, en su informe o un documento equivalente) que se cumplen las condiciones jurídicas para la adopción de tales medidas. Indican que las autoridades nacionales tienen el deber de evaluar todos los hechos que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.56 El Japón dice que confía en que el Grupo Especial habrá de llevar a cabo todas las averiguaciones y evaluaciones apropiadas para cumplir su deber de efectuar "una evaluación objetiva de los hechos" en el sentido del artículo 11 del ESD. Según el Japón, al proceder así el Grupo Especial descubrirá incontables infracciones de obligaciones comprendidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.²⁶⁷ Nueva Zelandia afirma que es tarea del Grupo Especial examinar esos datos y ese razonamiento y las explicaciones facilitadas por la USITC. A partir de ese examen, Nueva Zelandia sostiene que quedará en evidencia el incumplimiento por los Estados Unidos de sus obligaciones impuestas por el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁶⁸ China dice que está totalmente de acuerdo con los argumentos expuestos por otros reclamantes acerca de los aspectos fundamentales que los grupos especiales deben analizar en el examen de una medida de salvaguardia.²⁶⁹

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

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

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

²⁶⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 77.

²⁶⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.5.

²⁶⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 81.

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

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

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

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

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

3. Carga de la prueba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Metodologías

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.69 Los Estados Unidos afirman, por último, que los reclamantes impugnan varios de los métodos empleados por la Estados Unidos basándose en que no "cumplen" las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994.²⁹⁶ Los Estados Unidos sostienen que los métodos, en sí mismos, no necesitan cumplir las obligaciones del régimen de la OMC. Lo que debe establecerse a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias es si las autoridades competentes han llevado a cabo o no una investigación, y hecho una determinación, que cumpla las obligaciones de los Miembros en el régimen de la OMC. Los métodos son un instrumento auxiliar de la investigación; pero, según los Estados Unidos, los reclamantes no han indicado ninguna referencia en el Acuerdo sobre Salvaguardias a los métodos ni a obligaciones específicamente aplicables a ellos. A este respecto, otros grupos especiales y el Órgano de Apelación, al examinar medidas de salvaguardia de los Estados Unidos, han reconocido sistemáticamente que las constataciones de la USITC pueden cumplir las obligaciones del Acuerdo aun cuando el método, considerado aisladamente, no lleve incorporados todos y cada uno de los criterios pertinentes.²⁹⁷ Los Estados Unidos añaden que el Grupo Especial debería desestimar los argumentos de los reclamantes según los cuales ciertas prácticas y métodos aplicados por la USITC son, por regla general, incompatibles con normas de la OMC. Los Estados Unidos plantean que los reclamantes no han impugnado esas prácticas, ni podían hacerlo.²⁹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.73 Los Estados Unidos recuerdan que los reclamantes en esta diferencia han impugnado la aplicación de la legislación estadounidense en materia de salvaguardias respecto de 10 productos de acero determinados. No se ha alegado que ningún aspecto de la legislación ni de la práctica de los Estados Unidos en materia de salvaguardias fuera en sí mismo incompatible con las obligaciones del régimen de la OMC. Como la aplicación de la legislación estadounidense sobre salvaguardias tomó la forma de 10 medidas de salvaguardia independientes, el Grupo Especial debe examinar separadamente cada una de esas medidas para determinar si fue aplicada o no en conformidad con las normas de la OMC. En consecuencia, recae en los reclamantes la carga de la prueba en cuanto a acreditar *prima facie* que cada una de esas 10 medidas es incompatible con las obligaciones que el régimen de la OMC impone a los Estados Unidos. Esto exige que se exponga de qué modo, teniendo en cuenta el conjunto de hechos que corresponde a cada uno de los 10 productos, las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos fueron efectivamente incompatibles con sus obligaciones en el régimen de la OMC. No basta que los reclamantes impugnen la metodología general empleada por la USITC al investigar los efectos del aumento de las importaciones en cada una de las 10 ramas de producción nacionales indicadas. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige una determinación basada en los hechos respecto de cada una de las condiciones que rigen para imponer medidas de salvaguardia. Las metodologías ofrecen un marco para el análisis de los hechos en cada caso particular. No son un sucedáneo de ese análisis, y no pueden garantizar en sí mismas el cumplimiento de las obligaciones del régimen de la OMC. Por lo tanto, con independencia de la metodología general empleada, los reclamantes deben acreditar separadamente, respecto de cada una de las medidas, en qué forma los hechos citados por la USITC respecto de ese producto y de esa rama de producción dejan de ajustarse a las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.³⁰⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.78 Los Estados Unidos observan que varios de los reclamantes alegan que la omisión de un hecho, una cita o un argumento hace incompatible el informe de la USITC con el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4.³¹⁸ Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no imponen una carga de perfección en la investigación o la explicación que ninguna autoridad competente podría cumplir. Los Estados Unidos alegan que, por ejemplo, a menos que un error u omisión origine dudas sobre una conclusión determinada, esa conclusión no deja de ser "fundamentada" ni, por lo tanto, de estar en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. Del mismo modo, si las autoridades competentes guardan silencio sobre determinada cuestión de hecho o de derecho que no es pertinente, no dejan de cumplir el párrafo 1 del artículo 3. Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que el Órgano de Apelación ha declarado que el párrafo 1 del artículo 3 exige una "explicación razonada y adecuada".³¹⁹ El Órgano de Apelación llegó a una conclusión análoga en *Estados Unidos - Cordero*, en que recordó su descripción del adecuado análisis sobre la causalidad establecida en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, e indicó lo siguiente:

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

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

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

³¹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256.

³¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 216 (sin cursivas en el original).

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

7.79 Los Estados Unidos señalan que, en sus comunicaciones sobre determinadas alegaciones jurídicas, varios de los reclamantes aducen que la USITC no se refirió a otras explicaciones de los hechos.³²¹ Esos reclamantes se remiten a la siguiente declaración del Órgano de Apelación:

"Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación."³²²

Sin embargo, según los Estados Unidos, las Comunidades Europeas han desconocido el hecho de que esta consideración sólo se aplica cuando existe otra explicación que es "plausible" y la explicación de las autoridades competentes resulta inadecuada teniendo en cuenta esa otra explicación. Los reclamantes, en su carácter de parte que asevera los hechos de una alegación, tienen sobre sí la carga de probar que las explicaciones diferentes que proponen son "plausibles", y demostrar también que la explicación de la USITC es inadecuada.^{323, 324}

7.80 Los reclamantes discrepan con la afirmación de los Estados Unidos de que no puede atribuírseles una obligación "ilimitada" de explicar ni puede pretenderse que examinen todas las "explicaciones plausibles". Los reclamantes sostienen que los Estados Unidos optaron por iniciar una investigación en materia de salvaguardias sobre un conjunto enorme de complejos productos industriales. La dificultad de la empresa en que se embarcaron no puede excusar el incumplimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes alegan que, para acreditar que los Estados Unidos han omitido considerar todas las otras explicaciones plausibles, lo que deben probar los reclamantes es la existencia de esas otras explicaciones plausibles.³²⁵ Sostienen que lo han hecho. Alegan que la circunstancia de que la USITC pueda no haber pensado en esas explicaciones, y no haberlas considerado, no pone las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos al abrigo de que se las declare incompatibles con sus obligaciones en el régimen de la OMC.³²⁶

7.81 Los reclamantes afirman también que los Estados Unidos estaban obligados a publicar un informe en el que se enunciaran sus determinaciones y su explicación razonada y adecuada. Por lo tanto, no pueden tratar de justificar su medida apoyándose ahora en informaciones que no figuraban en el informe de la USITC. Los reclamantes alegan que los Estados Unidos, sin embargo, procuran hacerlo en numerosas oportunidades. Los reclamantes sostienen que, si los Estados Unidos necesitan

³²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

³²¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256.

³²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

³²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 18.

³²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-62.

³²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

³²⁶ Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 17 y 18.

apoyarse en informaciones que no figuran en el informe de la USITC, tal cosa prueba sin duda que el informe de la USITC no contenía una explicación razonada y adecuada. Alegan que la circunstancia de que alguna parte de esa información pudiera ser confidencial no justifica la omisión de facilitar una explicación adecuada y razonada. Señalan que el Órgano de Apelación ha declarado que una autoridad competente no cumple las normas sustantivas del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 si no facilita una explicación adecuada y razonada de sus constataciones. El párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente a publicar un informe. La explicación razonada y adecuada, por lo tanto, debe ser pública. Los reclamantes alegan que era posible facilitar esa explicación indizando datos o utilizando alguna otra forma de presentación no confidencial, y que los Estados Unidos se equivocan al alegar que no estaban obligados a hacerlo.^{327, 328}

7.82 Los reclamantes añaden que el Órgano de Apelación ha aclarado que las autoridades competentes están obligadas, en realidad, a evaluar todos los hechos que hayan tenido ante sí o que deberían tener ante sí en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.³²⁹ En efecto, el Órgano de Apelación ha declarado que, como "las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos expuestos por las partes interesadas durante la investigación. Y así como las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos de las partes interesadas para llegar a sus propias determinaciones, los grupos especiales tampoco están limitados a los argumentos presentados por las partes interesadas a las autoridades competentes cuando examinen estas determinaciones".³³⁰ Los reclamantes sostienen que el único límite consiste en las pruebas que no existían en el momento en que las autoridades nacionales dictaron su decisión.^{331, 332}

7.83 Según los Estados Unidos, los reclamantes confunden las obligaciones sustantivas que impone el Acuerdo sobre Salvaguardias con las obligaciones procesales al llegar a la conclusión indebida de que la omisión de explicar adecuadamente una determinación basta para acreditar *prima facie* el incumplimiento de una obligación sustantiva. Por ejemplo, al responder a una pregunta formulada por los Estados Unidos, varios reclamantes afirman que la omisión de explicar adecuadamente una determinación sobre el producto similar haría que quedara acreditado *prima facie* un incumplimiento del párrafo 1 del artículo 2.³³³ Este argumento tergiversa fundamentalmente la carga que el ESD impone a los reclamantes. El párrafo 1 del artículo 2 es una disposición sustantiva. Establece las condiciones sustantivas que deben cumplirse antes de que se imponga una medida de salvaguardia: un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o

³²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1325.

³²⁸ Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-22.

³²⁹ Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 7.30, 7.31 y 7.54.

³³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 114.

³³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 77.

³³² Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-22.

³³³ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas, Corea y Noruega a la pregunta 1 formulada por los Estados Unidos en la Primera reunión sustantiva.

directamente competidores. El párrafo 1 del artículo 2 no impone la obligación de explicar por qué se considera que un producto es similar a otro. La obligación de explicar las determinaciones de las autoridades competentes, incluida la obligación de explicar la determinación sobre los productos similares, figura establecida por separado en el párrafo 1 del artículo 3. Si se acreditara *prima facie* que las autoridades competentes no han explicado adecuadamente algún aspecto de la determinación respecto de una medida de salvaguardia, ello puede respaldar una alegación de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 3, pero no con el párrafo 1 del artículo 2. Una infracción procesal no determina automáticamente una infracción sustantiva. Cada alegación tiene que probarse separadamente sobre la base de sus propias circunstancias. En consecuencia, en la medida en que los reclamantes basan su alegación de una infracción sustantiva del párrafo 1 del artículo 2 en que hubo, *prima facie*, omisión de explicar una determinación, no puede considerarse que los reclamantes han cumplido la carga de la prueba respecto de la infracción sustantiva que invocan.³³⁴

7.84 Según los reclamantes, el Órgano de Apelación ha aclarado que la autoridad competente debe dar explicaciones razonadas y adecuadas de todas sus constataciones y determinaciones. Entienden que es obvio que esas constataciones deben tener sentido, y no ser contrarias a la apreciación intuitiva.³³⁵ Los Estados Unidos se equivocan al argumentar que la omisión de facilitar una explicación razonada y adecuada no puede servir de base ni siquiera para acreditar *prima facie* la infracción del párrafo 1 del artículo 2.³³⁶ El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, explicó lo siguiente:

"[L]a aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada a la determinación llevada a cabo por las autoridades competentes tiene dos aspectos. En primer lugar, el grupo especial debe examinar si las autoridades competentes, como cuestión *formal*, han evaluado *todos los factores pertinentes*, y en segundo lugar, debe examinar si dichas autoridades, como cuestión *sustantiva*, han dado una *explicación fundamentada y suficiente* de la forma en que los hechos respaldan sus determinaciones."³³⁷

7.85 Aunque el Órgano de Apelación se refería al párrafo 2 del artículo 4 cuando hizo esta observación, los reclamantes sostienen que el mismo principio se aplica a las condiciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece las condiciones básicas para la aplicación de medidas de salvaguardia. Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2, como la identificación de un producto importado y el aumento de las importaciones, son requisitos previos para la aplicación de las prescripciones del párrafo 4 del artículo 2, por lo que aquellos requisitos también contienen la prescripción sustantiva de una explicación fundamentada y suficiente. Esta conclusión encuentra respaldo en el hecho de que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, declaró que también existe la obligación de demostrar en el informe de las autoridades competentes la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.³³⁸ Así como la omisión de establecer en el informe la evolución imprevista de las circunstancias "interrumpiría la 'conexión lógica'" entre esta

³³⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-35.

³³⁵ Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 2.

³³⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-35.

³³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141.

³³⁸ *Ibid.*, párrafo 75.

circunstancia y las demás condiciones, también la omisión de identificar debidamente en el informe los productos importados interrumpe la "conexión lógica" con las demás prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.³³⁹ Este resultado también está impuesto por el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, que en lo esencial consiste en "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados)". No es posible asegurar el control multilateral sobre las medidas de salvaguardia basándose en una actitud de "confiemos en la autoridad competente", como propugnan los Estados Unidos. Un grupo especial no puede llevar a cabo una investigación *de novo*; lo único que puede hacer es evaluar si la medida está o no justificada: es decir, si está plena y adecuadamente fundamentada. Si no existe la obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente de cada constatación, no existe ningún fundamento que permita a un grupo especial realizar tal constatación. De ahí que la obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente sea un principio básico de todo el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si no se facilita esa explicación en el informe de la autoridad competente, debe facilitarse en otra forma.³⁴⁰

7.86 Las Comunidades Europeas añaden que existe al mismo tiempo un requisito procesal de que las autoridades competentes publiquen un informe y también una obligación sustantiva de facilitar en él una explicación fundamentada y suficiente, que demuestre el cumplimiento de las condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia. No basta, para cumplir la obligación sustantiva, demostrar ante un grupo especial de solución de diferencias que esas condiciones se cumplen.³⁴¹ Las razones son las siguientes: en primer lugar, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, *con arreglo a las disposiciones enunciadas infra* ...". Las "disposiciones enunciadas *infra*" incluyen, por supuesto, el párrafo 1 del artículo 3; y ello convierte esta disposición en una obligación sustantiva. En segundo lugar, está intrínseco en el concepto de "determinación" que se consideren plenamente todos los hechos y argumentos y se dé una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que se cumplen los requisitos necesarios para imponer la medida.³⁴²

7.87 El Japón considera que si falta una explicación fundamentada y suficiente, ello da lugar al mismo tiempo a una infracción del párrafo 1 del artículo 3 (de naturaleza procesal) y del párrafo 1 del artículo 2 (de naturaleza sustantiva). Facilitar esa explicación forma parte de las obligaciones del Miembro para que pueda adquirir el derecho de aplicar una medida de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, *con arreglo a las disposiciones enunciadas infra* ..." (sin cursivas en el original); y las "disposiciones enunciadas *infra*" incluyen el párrafo 1 del artículo 3. Por lo tanto, la simple interpretación textual del Acuerdo no respalda la aseveración de los Estados Unidos. El Órgano de Apelación apoya este criterio. En el párrafo 236 de su informe sobre *Estados Unidos - Tubos* estableció lo siguiente: "El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una "justificación" suficiente de la medida y, como

³³⁹ *Ibid.*, párrafo 72.

³⁴⁰ Primera declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 20-26.

³⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141.

³⁴² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida". El Órgano de Apelación también ha sugerido, en relación con la cuestión del paralelismo, que un aspecto del cumplimiento de las disposiciones sustantivas del Acuerdo consiste en la necesidad de "una explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que las importaciones "[cumplen] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".^{343, 344}

7.88 Corea discrepa con la distinción artificial que establecen los Estados Unidos, según la cual la omisión de explicar adecuadamente una determinación no tiene relación alguna con una infracción sustantiva. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, en el informe de las autoridades competentes que requiere el párrafo 1 del artículo 3 debe publicarse el cumplimiento de las tres condiciones que, para las medidas de salvaguardia, establece el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994).³⁴⁵ La omisión de hacerlo daría lugar a una infracción del párrafo 1 del artículo 3. En esa misma decisión, el Órgano de Apelación trató la omisión de la USITC de examinar y explicar adecuadamente la forma en que los hechos confirmaban su determinación acerca de las tendencias de los precios en su análisis sobre la amenaza de daño, considerando que constituía una infracción sustantiva del párrafo 2 a) del artículo 4.³⁴⁶ Corea discrepa también con la sugerencia de los Estados Unidos de que los reclamantes "confunden" las obligaciones sustanciales con las procesales al basar su argumento exclusivamente en la omisión de explicar la decisión.³⁴⁷ La omisión de los Estados Unidos de explicar adecuadamente su razonamiento deriva de los demás errores sustantivos en que incurren (por ejemplo, la mezcolanza, para formar un único producto similar, de productos laminados planos con productos tubulares con los que nada tienen que ver; la omisión de analizar debidamente el requisito del aumento de las importaciones; la omisión de desglosar otras causas de daño, atribuyendo a las importaciones el daño causado por esos otros factores; y la omisión de limitar la medida aplicada al grado necesario), y aquella omisión es independiente de estos otros errores.³⁴⁸

7.89 Noruega alega que la omisión de explicar adecuadamente una determinación constituye normalmente un indicio claro de que se han violado las obligaciones sustantivas de los demás artículos pertinentes. De este modo, la omisión de explicar adecuadamente con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 confirma que se ha acreditado *prima facie* la infracción de la otra obligación sustantiva. Con la omisión conexas de explicar adecuadamente la determinación, debe considerarse que los Estados Unidos no han refutado la alegación acreditada *prima facie* por los reclamantes.³⁴⁹ Los

³⁴³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188.

³⁴⁴ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 72 y 76.

³⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141; véanse también el párrafo 103 y los párrafos 60 y 61.

³⁴⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33 y nota 41.

³⁴⁸ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

³⁴⁹ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

Estados Unidos parecerían estar alegando que pueden sostener sus medidas -aunque hayan infringido el párrafo 1 del artículo 3 si pueden persuadir al Grupo Especial de que, a pesar de eso, están cumplidas las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 4 y 5. No es así. La publicación de un informe en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 es un requisito *sine qua non* para la imposición de medidas de salvaguardia. El requisito de dar explicaciones forma parte de las obligaciones de los Miembros que deben cumplirse para que puedan adquirir el derecho de aplicar una medida de salvaguardia.

7.90 Nueva Zelandia discrepa también con la afirmación de los Estados Unidos. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene la obligación sustantiva por la que sólo puede aplicarse una medida de salvaguardia cuando un Miembro "ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*" en el Acuerdo, que se han cumplido las condiciones que justifican la medida de salvaguardia. El Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, ha establecido que los grupos especiales, al examinar una reclamación basada en el párrafo 2 del artículo 4, deben examinar, por ejemplo, si la autoridad competente, "en lo sustantivo, ha facilitado una *explicación razonada y adecuada* del modo en que los factores corroboran su determinación".³⁵⁰

7.91 Según el Brasil, el requisito del párrafo 1 del artículo 3, de que las autoridades competentes enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" a que hayan llegado, tiene por único propósito que los Miembros -y, en el caso de la solución de diferencias, los grupos especiales y el Órgano de Apelación- puedan evaluar si el Miembro que impone medidas de salvaguardia ha cumplido sus obligaciones sustantivas. Como indicó el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* el propósito de un grupo especial es determinar si "las autoridades ... [han] tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".³⁵¹ Las autoridades, en efecto, deben dar una justificación de la medida en forma de "una explicación razonada y adecuada". La falta de una explicación razonada y adecuada, en forma de constataciones y conclusiones fundamentadas, constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3. Pero la imposición de medidas de salvaguardia sin adecuada explicación de la forma en que los hechos confirman las determinaciones con arreglo a los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye una infracción sustantiva, porque las autoridades competentes han impuesto medidas de salvaguardia sin justificar adecuadamente ese acto. La infracción sustantiva puede basarse en la falta total de justificación, en una justificación inadecuada o en una justificación que no está corroborada por pruebas objetivas.³⁵²

7.92 Los Estados Unidos responden que el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de ningún modo sugiere la interpretación de los reclamantes. Además, el criterio del Órgano de Apelación en que se apoyan estaba basado en determinadas expresiones del párrafo 2 a) del artículo 4 que no figuran en el párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, los reclamantes se equivocan al afirmar que la falta de las "constataciones y conclusiones fundamentadas" que requiere el párrafo 1 del artículo 3 también determinaría que quedase acreditado el incumplimiento *prima facie* de la obligación sustantiva de que las importaciones del producto de que se trata hayan aumentado en tal

³⁵⁰ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, en la que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 141 (las cursivas están en el original). Véase también el párrafo 103.

³⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

³⁵² Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

cantidad y se realizan en condiciones tales que causan daño grave. El artículo 2 está titulado "Condiciones". Su primer párrafo exige que la medida se adopte "con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*". A continuación establece las prescripciones sustantivas para la aplicación de una medida de salvaguardia, mientras que su segundo párrafo exige que las medidas se apliquen independientemente de la fuente de que procedan los productos importados. Ninguna de esas disposiciones sustantivas obliga a los Miembros a facilitar una explicación de la forma en que las circunstancias del caso cumplen estas obligaciones. La referencia a "las disposiciones enunciadas *infra*" no hace más que reiterar la obligación de cumplir esas disposiciones. No indica que su incumplimiento pueda constituir de algún modo la infracción de los demás elementos del párrafo 1 del artículo 2. Según el criterio de las Comunidades Europeas, la obligación "sustantiva" de explicar, del párrafo 2 del artículo 4, que las Comunidades Europeas pretenden introducir en el párrafo 1 del artículo 2, deriva de la declaración formulada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, que las Comunidades Europeas citan.³⁵³ Sin embargo, las Comunidades Europeas han omitido de su cita que la declaración del Órgano de Apelación se inicia con estos términos: "Ya hemos expuesto que, al examinar una alegación en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada ...". Esto pone de relieve que el razonamiento del Órgano de Apelación se aplica al análisis por los grupos especiales del cumplimiento del párrafo 2 del artículo 4. Ninguna parte de ese pasaje sugiere que pueda aplicarse a otras disposiciones del Acuerdo. En segundo lugar, el texto del párrafo 2 del artículo 4 demuestra que la obligación de explicar deriva del apartado c), que requiere de las autoridades competentes la publicación de "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". El término "factores" remite claramente a "los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción", del apartado a) del mismo párrafo. De este modo, la conclusión del Órgano de Apelación sobre las prescripciones de explicación "en relación con el párrafo 2 del artículo 4" corresponde en conjunto a los requisitos explícitos del apartado c). No indica que las obligaciones sustantivas del apartado a) puedan dar origen de algún modo a una obligación autónoma de dar explicaciones. En efecto, si se interpretara el párrafo 1 del artículo 2, o el párrafo 2 a) del artículo 4, en el sentido de que por sí mismo impone tal obligación, resultarían redundantes el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, en frontal contradicción con el principio de eficacia en la interpretación de los tratados.³⁵⁴ Los propios términos del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen la forma en que los Miembros alcanzan los objetivos establecidos en el Preámbulo. En la última oración del párrafo 1 del artículo 3 y en el párrafo 2 c) del artículo 4, esos términos exigen que las autoridades competentes faciliten un informe en que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, junto con un análisis detallado del caso. Estas disposiciones delimitan las obligaciones de los Miembros en cuanto a explicar su determinación referente al daño grave: no hay necesidad alguna de introducir esa obligación en otras disposiciones del Acuerdo.³⁵⁵

7.93 Los Estados Unidos subrayan que nunca controvertieron que las autoridades competentes deben facilitar una explicación razonada y adecuada de sus constataciones. Deben hacerlo, y si no lo hacen el Miembro respectivo habrá incurrido en incumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 o del párrafo 2 c) del artículo 4. Pero esa omisión de explicar no determina automáticamente la conclusión

³⁵³ Véase el párrafo 7.83, *supra*.

³⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 88, nota 76.

³⁵⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

de que la medida resultante es, en sí misma, incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluidas las obligaciones sustantivas del párrafo 1 del artículo 2. Por cierto, una explicación más sólida bien puede demostrar que la medida está en conformidad con normas de la OMC.³⁵⁶ El informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE* demuestra la falacia del criterio de las Comunidades Europeas según el cual una metodología es incompatible con los acuerdos abarcados si "no es idónea para asegurar que se cumplen las condiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias".³⁵⁷ El Órgano de Apelación examinó el método de la "misma persona" para determinar si "no [permite] que la autoridad investigadora cumpla todas las condiciones previas establecidas en el Acuerdo SMC".³⁵⁸ No se trataba, pues, de si la metodología, en sí misma, garantizaba la compatibilidad con las normas de la OMC, sino de determinar si el marco de esa metodología permitía o no un resultado que estuviese en conformidad con el Acuerdo. En esta diferencia, los Estados Unidos han demostrado que las metodologías utilizadas por la USITC, en sí mismas, no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Además, en caso de que el Grupo Especial decida evaluar las metodologías en sí mismas, los Estados Unidos han demostrado que cada una de las "metodologías controvertidas" que han indicado los reclamantes -los análisis de la USITC sobre el producto similar, el aumento de las importaciones y la causalidad³⁵⁹- en general facilitaron constataciones en conformidad con el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias, y como mínimo absoluto las permitieron. Las determinaciones y los fundamentos expresados en su apoyo por miembros de la Comisión demuestran que así ocurrió respecto de cada uno de los 10 productos de acero importados.³⁶⁰

6. Economía procesal

7.94 Corea sostiene que el Grupo Especial debería tratar todas las cuestiones cuyo examen se ha pedido para asegurar la solución completa de la diferencia. Tal como estipula el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, la pronta solución de las diferencias es esencial para el funcionamiento eficaz de la OMC y para el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los Miembros. Para una pronta solución de esta diferencia resulta esencial que el Grupo Especial formule una constatación sobre todas las alegaciones hechas por Corea y los demás reclamantes en estas actuaciones. Corea alega que el criterio de economía procesal, aplicado con laxitud, no conduciría a la solución de la diferencia, sino a su dilación. El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, trató todas las alegaciones referentes a la amenaza de daño grave a pesar de haber

³⁵⁶ Este criterio fue apoyado en declaraciones del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. El Órgano de Apelación dijo que "una alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 podría referirse a uno sólo de los aspectos del examen contemplado, y no a los dos al mismo tiempo. Por ejemplo, puede alegarse que, aunque las autoridades competentes evaluaron todos los factores pertinentes, su explicación no es ni razonada ni adecuada." Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 103, nota 61. Con esto, el Órgano de Apelación reconoció que un Miembro podía cumplir una obligación determinada aunque no facilitara una explicación razonada y adecuada de la forma en que lo hizo.

³⁵⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 30.

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

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

³⁶⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

constatado un vicio en la determinación del producto similar efectuada por los Estados Unidos.³⁶¹ Del mismo modo, en *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial trató las impugnaciones de la medida de salvaguardia a pesar de haberse constatado que la investigación sobre la existencia de daño grave no cumplía los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶² Corea sostiene que, en particular, es importante que el Grupo Especial formule constataciones tanto respecto de la investigación llevada a cabo por la USITC como respecto de la medida de salvaguardia impuesta por el Presidente de los Estados Unidos. Como estableció el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, en los asuntos sobre salvaguardias existen dos interrogantes separadas e independientes: '*en primer lugar, ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, en segundo lugar ... ¿se ha ejercido ese derecho ... dentro de los límites establecidos en el Acuerdo?*'³⁶³ Corea observa que ante este Grupo Especial se impugnan ambas cosas.³⁶⁴

7.95 El Japón observa que ninguna de las alegaciones que ha formulado en este asunto depende de ninguna otra alegación. Todas ellas son autónomas. No obstante, si el Grupo Especial está de acuerdo con el Japón en que el agrupamiento por los Estados Unidos, en un único producto similar, de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y el acero resistente a la corrosión es incompatible con obligaciones del régimen de la OMC, entonces también resulta necesariamente cierto que cada uno de los demás elementos de la decisión de los Estados Unidos de imponer medidas de salvaguardia sobre esos productos laminados planos también es incompatible con las obligaciones del régimen de la OMC. Sin perjuicio de ello, el Japón exhorta al Grupo Especial a tratar cada una de las demás alegaciones que ha formulado en este asunto, a fin de evitar que los Estados Unidos repitan en el futuro los mismos errores metodológicos cometidos en este caso (muchos de los cuales ya fueron indicados como problemáticos por el Órgano de Apelación en asuntos anteriores).³⁶⁵

C. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

1. Introducción

7.96 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el informe de la USITC se publicó sin examinar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.³⁶⁶ Todos ellos sostienen que el Segundo Informe Complementario de la USITC -aunque fuera aceptable- no facilitó un razonamiento adecuado, por una serie de motivos. Esos reclamantes alegan que la demostración dada por los Estados Unidos en apoyo de sus medidas de salvaguardia adolece de falta de demostración adecuada de la "evolución imprevista de las circunstancias". Más particularmente, Nueva Zelandia alega que la USITC no demostró la existencia de una evolución imprevista de las

³⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 121.

³⁶² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.15 y 8.1.

³⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84 (las cursivas están en el original).

³⁶⁴ Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 16-18.

³⁶⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 3.

³⁶⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 122 y 123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 110 y 111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109 y 110.

circunstancias en los hechos; la evolución de las circunstancias en que se apoya no dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos, o ese aumento no estuvo relacionado con las correspondientes concesiones arancelarias; no se facilitaron conclusiones fundamentadas; y no se dio oportunidad a los terceros para presentar pruebas y sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.³⁶⁷ Por todas estas razones, los reclamantes citados alegan que los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

7.97 Los Estados Unidos responden alegando que, en conformidad con sus obligaciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC identificó la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones de 10 productos de acero en tal cantidad y en condiciones tales que causaba o amenazaba causar un daño grave a las ramas de producción nacionales que producen productos similares.³⁶⁸ La demostración de la USITC respecto de la evolución imprevista de las circunstancias mostró la relación secuencial implícita en el artículo XIX entre las concesiones comerciales, la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan daño grave. Las condiciones que causaban el daño eran consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias.³⁶⁹

7.98 Según los Estados Unidos, cada uno de los hechos mencionados por la USITC constituye una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX. Las crisis financieras en que se sumió el sudeste asiático fueron imprevistas por los economistas hasta el momento mismo en que se desataron. Las crisis financieras que asolaron a países que habían sido repúblicas de la ex URSS también fueron imprevistas. Según los Estados Unidos, las crisis tuvieron efectos imprevistos, radicales y duraderos en el nivel de las exportaciones de esos países.³⁷⁰ El mantenimiento de la fortaleza del mercado estadounidense en un momento en el que la mayoría del resto de los mercados se contraía, junto con la persistente revalorización del dólar de los Estados Unidos, también constituyó una evolución imprevista de las circunstancias que dio al mercado estadounidense un especial atractivo para las exportaciones desplazadas de otros mercados como consecuencia de las crisis financieras del sudeste asiático y las repúblicas de la ex URSS.³⁷¹ Los Estados Unidos sostienen que cada uno de estos hechos fue imprevisto, como también lo fueron la simultaneidad y la confluencia de tales hechos.³⁷²

³⁶⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29.

³⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 925.

³⁶⁹ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 71.

³⁷⁰ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

³⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-976.

³⁷² Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

2. Los requisitos del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Introducción

7.99 Los reclamantes alegan que las medidas de salvaguardia constituyen una "medida de urgencia" y sólo pueden imponerse cuando el aumento de las importaciones que se invoca es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias.³⁷³ Sostienen que las medidas de salvaguardia deben estar justificadas por una "evolución imprevista de las circunstancias", y ésta debe demostrarse como cuestión de hecho³⁷⁴ antes de que se aplique la medida de salvaguardia.³⁷⁵ De otro modo, los terceros no tendrían oportunidad para presentar pruebas y sus opiniones, como exige el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁷⁶ Alegan también que la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe efectuarse en el mismo informe de las autoridades competentes.³⁷⁷ Además, la evolución imprevista de las circunstancias debe haber "dado lugar" a que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales, o ser "consecuencia" de tales hechos.³⁷⁸ Las autoridades competentes, en este caso la USITC, tienen la obligación de demostrar, mediante una explicación razonada y adecuada, que se cumplen estas condiciones jurídicas para la adopción de tales medidas. Las Comunidades Europeas, Noruega y Nueva Zelandia añaden que el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" va acompañado por otra condición: que la importación también se deba a "los efectos de las obligaciones asumidas por una parte contratante en virtud de este Acuerdo".³⁷⁹

7.100 En opinión de los Estados Unidos, los requisitos del artículo XIX son distintos de los que establecen los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Así lo ha reconocido el Órgano de Apelación, que ha calificado la evolución imprevista de las circunstancias como "*circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho", a diferencia de las "*condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia". Según los Estados Unidos, la expresión "evolución

³⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 116; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 105; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 104; Primera comunicación escrita de China, párrafo 83; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.6.

³⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 72-74.

³⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

³⁷⁶ Suiza no formula ninguna alegación correspondiente al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

³⁷⁷ Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 6; véanse también las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la Primera reunión sustantiva, y la Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 21.

³⁷⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 120 y 176-178; Primera comunicación escrita de China, párrafos 84 y 123-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 108 y 164-166; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29; véase la Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 106-108 y 163.

³⁷⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 109; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.22.

imprevista de las circunstancias" abarca cualquier cambio inesperado. La cantidad de los productos importados y las condiciones deben producirse "como consecuencia" de una evolución imprevista de las circunstancias, pero no es preciso que sean causadas por esa evolución. Además, el artículo XIX indica que debe existir una secuencia en que las concesiones comerciales son seguidas por la evolución imprevista de las circunstancias y después por el daño grave, pero no exige que la evolución imprevista de las circunstancias sea contemporánea de las importaciones ni que las preceda inmediatamente.³⁸⁰ Por último, los Estados Unidos estiman que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX exigen que la evolución imprevista de las circunstancias se limite a determinados productos o a los productos que son objeto de investigación, y ni siquiera que se relacione con ellos directamente.³⁸¹

b) Criterio jurídico

7.101 Según todos los reclamantes, el criterio jurídico válido para determinar lo que constituye una evolución imprevista de las circunstancias es, al menos en parte, subjetivo. En opinión de las Comunidades Europeas y China, es probable que sea relativamente subjetivo en el sentido de que no es preciso probar que la evolución imprevista de las circunstancias haya sido imposible de prever. Sin embargo, lo que los Estados esperan es lo que esperan los gobernantes; y sus opiniones y sus actos son de conocimiento público. En consecuencia, el carácter inesperado de una evolución de las circunstancias es algo que puede demostrarse.³⁸² Noruega está de acuerdo en que el criterio no es totalmente objetivo, ya que depende de las particularidades de cada caso. Noruega añade, sin embargo, que lo que cuenta no es la convicción subjetiva de los negociadores de la concesión, sino que la situación presente ciertos elementos generalmente aceptados del carácter inesperado, con la perspectiva del "buen padre de familia". Por lo tanto, el carácter inesperado de una evolución de las circunstancias es cosa que puede demostrarse.³⁸³ Nueva Zelandia señala el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, en que se declaró que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".³⁸⁴ A juicio de Nueva Zelandia, puede considerarse que el criterio tiene un aspecto subjetivo. Al mismo tiempo, para asegurar que la prescripción no resulte estéril, tiene que ser susceptible de demostración objetiva. Ello exige que la autoridad investigadora explique (mediante una conclusión adecuada y razonada) por qué determinada evolución de las circunstancias fue "imprevista". En consecuencia, la mera aseveración de que una evolución de las circunstancias fue

³⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 925, 926, 932 y 935.

³⁸¹ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

³⁸² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁸³ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁸⁴ *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9.

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

7.102 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha interpretado "imprevista" como sinónimo de "inesperada" y no de "imprevisible".³⁸⁷ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero* consideró que la distinción hecha por el Órgano de Apelación entre *imprevisto* e *imprevisible* es importante. A juicio de ese Grupo Especial, el primer término implica un umbral inferior al segundo. Lo que procede considerar es lo que ha sido realmente "previsto", en lugar de lo que ha sido teóricamente "previsible".³⁸⁸ Según los Estados Unidos, la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" abarca cualquier cambio que los negociadores de la parte contratante no previeron cuando contrajeron obligaciones o concesiones arancelarias respecto del producto objeto de la medida.³⁸⁹

c) ¿Qué constituye una "evolución imprevista de las circunstancias"?

7.103 Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la explicación de la USITC se basa en la siguiente concatenación de circunstancias. Las crisis asiática y rusa provocaron una disminución del consumo de ciertos productos de acero en algunos países en determinados momentos; la economía de los Estados Unidos y su consumo de acero se mantuvieron firmes, o crecieron; el dólar estadounidense se valorizó frente a algunas otras monedas; de este modo, con la depreciación de las monedas y la contracción económica se perturbaron otros mercados y con ello aumentó presuntamente la proporción de las importaciones en el mercado del acero de los Estados Unidos. Los reclamantes sostienen que no hubo una evolución imprevista de las circunstancias en ninguno de esos hechos, como tampoco en ninguna combinación de ellos.³⁹⁰

7.104 Los Estados Unidos alegan que cada uno de los hechos citados por la USITC constituye una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX. Según los Estados Unidos, la USITC constató que la evolución imprevista de las circunstancias no consistía simplemente en que la demanda de productos de acero siguiera creciendo en el mercado de los Estados Unidos, sino en su persistente crecimiento en ese mercado mientras que otros mercados se contraían o estancaban, lo que hacía que el mercado estadounidense fuese particularmente atractivo para los productos de acero

³⁸⁵ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁸⁶ Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 927, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

³⁸⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, con cita del informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.22.

³⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 926.

³⁹⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 142; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 128; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 130; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 88, donde se cita el anexo I del Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 3 y 4 (Prueba documental CC-11).

desplazados de otros mercados.³⁹¹ La USITC constató que lo que dio carácter imprevisto a esta evolución de las circunstancias fue la confluencia y la persistencia excepcional de esos hechos, como que la economía de los Estados Unidos siguiera creciendo mientras que otras se estancaban o contraían, y la persistente y generalizada valorización de la moneda.³⁹² Los Estados Unidos sostienen que las crisis financieras que asolaron el Asia sudoriental y la profundidad y duración de las crisis financieras de las repúblicas de la ex URSS fueron imprevistas y tuvieron efectos imprevistos, radicales y duraderos en el nivel de las exportaciones de acero de esos países. También fueron hechos imprevistos que el mercado de los Estados Unidos mantuviera su solidez en su momento en el que la mayoría del resto de los mercados se contraía y la persistente apreciación del dólar estadounidense, que dieron al mercado de ese país un especial atractivo para las exportaciones desplazadas de otros mercados como consecuencia de las crisis financieras del Asia sudoriental y las repúblicas de la ex URSS. Cada uno de estos hechos fue imprevisto, como también lo fue que ocurrieran simultáneamente.³⁹³

i) *Las crisis de Rusia y Asia*

7.105 Los reclamantes alegan que los hechos mencionados por los Estados Unidos no fueron "imprevistos" porque no eran inesperados.³⁹⁴ Una evolución de las circunstancias que tiene por consecuencia un aumento de las importaciones procedentes de países no Miembros de la OMC no puede cumplir los requisitos del artículo XIX. Cuando una evolución imprevista de las circunstancias se relaciona con un país no integrante de la OMC, no es posible afirmar que el aumento de las importaciones procedentes de ese país es consecuencia de una concesión arancelaria o referente a otras obligaciones del régimen de la OMC.³⁹⁵ Los Estados Unidos podían limitar libremente sus importaciones de productos de acero procedentes de la mayoría de las repúblicas de la ex URSS productores de acero y, efectivamente, adoptaron medidas no regidas por el Acuerdo sobre la OMC para hacer frente a los problemas causados por la crisis de Rusia.³⁹⁶

7.106 A juicio de las Comunidades Europeas y Noruega, la evolución imprevista de las circunstancias tiene que ir acompañada por efectos debidos a las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del GATT de 1994. Esto resulta del texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece que el aumento de las importaciones debe ser "consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y ... efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas

³⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 971, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 3.

³⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972 y 976, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, párrafo 1; e informe de la USITC, cuadro OVERVIEW-16.

³⁹³ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

³⁹⁴ Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de todos los reclamantes, párrafo 15.

³⁹⁵ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 8 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

³⁹⁶ Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 18; y respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 8 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".³⁹⁷ Nueva Zelandia agrega que el concepto de "evolución imprevista de las circunstancias" queda despojado de todo sentido si se lo considera sin vincularlo con las correspondientes concesiones arancelarias que, si no existiera una medida de salvaguardia, permitirían el aumento de las importaciones con tipos consolidados.³⁹⁸

7.107 Los reclamantes alegan que si la crisis de Rusia hubiera tenido como consecuencia en los Estados Unidos un aumento de las importaciones procedentes de otros Miembros de la OMC, habría entonces, efectivamente, "concesiones arancelarias pertinentes" que cabría tomar en consideración. Pero la USITC no actuó sobre esa base ni efectuó tal demostración.³⁹⁹ La USITC alega exclusivamente que el menor consumo en la ex Unión Soviética provocó en los Estados Unidos un aumento de las importaciones procedentes de las repúblicas de la ex URSS, premisa que carece de toda pertinencia conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁰⁰

7.108 Los Estados Unidos alegan, por otra parte, que la crisis de Rusia es pertinente por el doble motivo de que aumentaron las importaciones directas procedentes de Rusia y hubo un desplazamiento de exportaciones de terceros países hacia el mercado de los Estados Unidos.⁴⁰¹ Según los Estados Unidos, la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias efectuada por la USITC mostró la relación secuencial entre las concesiones comerciales, la evolución imprevista de las circunstancias y las importaciones. En opinión de los Estados Unidos, no existe ningún requisito de que la constatación de una "evolución imprevista de las circunstancias" esté "acompañada" por los efectos de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas con arreglo al GATT de 1994.⁴⁰² Los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han interpretado la "evolución imprevista de las circunstancias" sin relacionarla con la disposición sobre el "efecto de las obligaciones".⁴⁰³ Además, el párrafo 1 a) del artículo XIX no impone ninguna prescripción de que la evolución imprevista de las circunstancias tenga su origen en la economía de un Miembro de la OMC y, en los hechos, la USITC no se limitó al aumento de las importaciones procedentes de países no Miembros de la OMC.⁴⁰⁴

7.109 Por último, las Comunidades Europeas alegan que, aun cuando las crisis de Asia y Rusia hubieran tenido alguna consecuencia en las importaciones de algunos de los productos investigados,

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

³⁹⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.22.

³⁹⁹ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 6 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁰⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.24.

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

⁴⁰² Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

⁴⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 946, donde se cita el informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 7.4 a 7.45; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.293-7.300; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

⁴⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 941 y 942.

ello ocurrió entre 1997 y 1999. Esto se advierte, en primer lugar, en el período que abarcan los datos a que se refiere el Segundo Informe Complementario de la USITC; y, en segundo lugar, en los niveles máximos de las importaciones que la USITC invoca como "aumento de las importaciones", que también datan de ese período. De este modo, aunque las crisis de Asia y Rusia hubieran causado los niveles máximos de importación registrados hacia 1998, o contribuido a ellos, los efectos de esa presunta evolución imprevista de las circunstancias habrían desaparecido en la época en que se llevó a cabo la investigación en materia de salvaguardias. El informe de la USITC no intenta demostrar en ningún momento que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias de 1996 y 1997 hubiera seguido causando efectos en 2001 ni, por cierto, que pudiera suponerse que habría de seguir teniendo efectos durante el período de aplicación de las medidas de salvaguardia. Por el contrario, los datos sobre aumento de las importaciones muestran marcados aumentos en 1997 a 1998 y un retorno a la normalidad a partir de entonces, y demuestran que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias no tenía ningún efecto en las importaciones durante el período objeto de investigación.⁴⁰⁵

7.110 Según los Estados Unidos, no es preciso que la evolución imprevista de las circunstancias siga teniendo efectos hasta el pasado reciente. Los Estados Unidos añaden que, durante la investigación referente al acero, así lo reconocieron productores y exportadores de diversos países reclamantes, declarando que "[p]uede transcurrir un tiempo razonable entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que da lugar al daño grave ... la demora de la reacción de los participantes en el mercado ante determinados factores puede ser mucho más prolongada. Además de los simples factores de oferta y demanda que están en juego, hay muchos factores coyunturales que pueden influir en las decisiones económicas y exacerbar o atenuar las alteraciones de las corrientes comerciales."⁴⁰⁶ En realidad, no existe ninguna prescripción de que la evolución imprevista de las circunstancias sea "reciente". Siempre que haya ocurrido después de la respectiva concesión arancelaria y tenga por consecuencia un aumento de las importaciones, basta para cumplir las prescripciones del artículo XIX.⁴⁰⁷

ii) *La solidez de la economía estadounidense y la valorización del dólar de los Estados Unidos*

7.111 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que los Estados Unidos no pueden considerar la "solidez" del mercado estadounidense una "evolución imprevista de las circunstancias", porque la política económica de ese país procuraba presumiblemente ese objetivo.⁴⁰⁸ Las Comunidades Europeas consideran un desvarío el argumento de que una evolución que supone el éxito de la política económica es "imprevista".⁴⁰⁹ Los reclamantes alegan que, además, el crecimiento de la economía de los Estados Unidos se inició en 1990, mucho antes de la Ronda Uruguay, por lo

⁴⁰⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 72-74.

⁴⁰⁶ Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products, 1º de octubre de 2001, volumen II, página 23 (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁴⁰⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁰⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 136; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 138; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 100.

⁴⁰⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150.

que debió ser previsto.⁴¹⁰ Y lo más fundamental es que, con respecto a la valorización del dólar estadounidense, un cambio de valor de una moneda como el dólar de los Estados Unidos no puede admitirse como una evolución imprevista de las circunstancias.⁴¹¹

7.112 Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, la evolución de los tipos de cambio es previsible en dos sentidos principales. En primer lugar, es previsible que el tipo de cambio entre dos monedas, cuando no es fijo, habrá de modificarse con el tiempo. En segundo lugar, es previsible que el tipo de cambio de la moneda de un país con economía sólida y baja inflación (como los Estados Unidos en el decenio de 1990) tenderá al alza con el tiempo frente a la moneda de un país con economía débil y elevada tasa de inflación (como Rusia).⁴¹² Según estos reclamantes, el valor del dólar en relación con otras monedas ha tenido variaciones periódicas de grado importante desde el desmoronamiento del sistema de Bretton Woods, de tipos de cambio fijos, en 1971. Tales modificaciones no pueden considerarse ya "imprevistas", sino que, por el contrario, debía considerarse perfectamente previsible que el dólar no habría de permanecer estable frente a otras monedas.⁴¹³

7.113 Los Estados Unidos responden que la fortaleza del dólar estadounidense fue un hecho que se combinó con otros (las crisis cambiarias de Asia y la ex URSS y el persistente aumento de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos mientras disminuía en otros mercados) para provocar el aumento de volumen de las importaciones.⁴¹⁴ En opinión de los Estados Unidos, ninguna disposición del artículo XIX impide que la solidez continuada de un mercado o la persistente apreciación de una moneda mientras otros mercados se contraen o estancan y otras monedas se deprecian constituyan una evolución imprevista de las circunstancias. Durante el período objeto de investigación se produjo una persistente y generalizada valorización del dólar estadounidense frente a prácticamente todas las demás monedas importantes.⁴¹⁵ Los Estados Unidos alegan que el hecho de que los tipos de cambio tengan alteraciones a lo largo del tiempo puede calificarse de previsible, pero no es necesariamente un hecho previsto. Determinadas evoluciones de los tipos de cambio, como una modificación excepcionalmente súbita o aguda, probablemente no se haya previsto en el momento de determinada concesión. Los Estados Unidos alegan que los reclamantes no han presentado ninguna prueba de que las perturbaciones cambiarias ocurridas antes de los incrementos súbitos de las importaciones

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

⁴¹¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 152; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 138; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 140; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

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

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

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

⁴¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972 y 973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; e informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -16.

hubieran sido previstas efectivamente por nadie, y menos aún de que tales hechos hayan sido previstos por ningún negociador de los Estados Unidos durante la Ronda Uruguay.⁴¹⁶

7.114 Frente a esta respuesta, las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza impugnan la idea de que tales hechos favorables puedan considerarse una evolución imprevista de las circunstancias cuando esta expresión se considera en el contexto del artículo XIX. En el sentido de esta disposición, una evolución imprevista de las circunstancias consiste en hechos desfavorables o perturbaciones del sistema que son susceptibles de provocar consecuencias negativas. Esos reclamantes sostienen que no ocurre tal cosa con la "solidez" de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense.⁴¹⁷

7.115 Los Estados Unidos contestan que en el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* la evolución imprevista de las circunstancias consistía en un cambio de la moda en favor de un tipo diferente de sombreros. Ese cambio de la moda era presumiblemente desfavorable para las ramas de producción de sombreros que se ajustaban menos a ella, pero no es probable que el cambio pudiera calificarse como "desfavorable" en ningún sentido más amplio. El asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* respalda la conclusión de que la evolución imprevista de las circunstancias puede consistir en hechos que en términos generales pueden calificarse como neutros, o incluso como positivos, pero que dan lugar a modificaciones en las pautas del comercio que resultan perjudiciales para determinada rama de producción.⁴¹⁸

iii) *Acontecimientos macroeconómicos*

7.116 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega alegan también que, como las crisis de Rusia y Asia fueron acontecimientos macroeconómicos, no resulta evidente que afectasen específicamente a los productos de acero a los que se impusieron medidas de salvaguardia. No sería menos lógico que tales acontecimientos constituyeran una evolución imprevista de las circunstancias para justificar medidas de salvaguardia en casi cualquier sector de la economía de cualquier Miembro de la OMC.⁴¹⁹ Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia no excluyen que un acontecimiento macroeconómico pueda ser pertinente como evolución imprevista de las circunstancias; pero sostienen que de ninguna manera suple la necesidad de que la autoridad investigadora demuestre que tales hechos tuvieron como consecuencia un aumento de las importaciones.⁴²⁰ No obstante, según las Comunidades Europeas, China y Noruega, las oscilaciones del ciclo económico (calificadas a menudo como crisis) no pueden considerarse inesperadas, aunque

⁴¹⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴¹⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 56; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 40; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 31.

⁴¹⁸ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 106.

⁴¹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 147; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 135; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 99.

⁴²⁰ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

no pueda predecirse el momento exacto en que han de ocurrir en determinado país.⁴²¹ Según Suiza y Nueva Zelandia, el carácter previsto o imprevisto de una crisis sólo puede determinarse caso por caso.⁴²² Según China, los acontecimientos macroeconómicos sólo pueden constituir una evolución imprevista de las circunstancias cuando se demuestra que tuvieron una relación directa con el aumento del nivel de las importaciones de productos en el país respectivo.⁴²³

7.117 Los Estados Unidos consideran que un acontecimiento macroeconómico, como cualquier otro hecho, puede constituir una evolución imprevista de las circunstancias y puede justificar que, frente a ella, se impongan medidas de salvaguardia.⁴²⁴ El criterio pertinente en el marco del artículo XIX no es lo que es previsible sino lo que es imprevisto, y mientras un tipo de acontecimientos puede ser previsible, una crisis determinada puede ser imprevista a los efectos del artículo XIX.⁴²⁵

d) "... como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias"

i) *Conexión lógica con el aumento de las importaciones y con condiciones que causan o amenazan causar un daño grave*

7.118 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega están de acuerdo en que debe existir un "nexo causal" entre la "evolución de las circunstancias" imprevista y el aumento de las importaciones que, según se alega, causa o amenaza causar un daño grave. Según esos reclamantes, la expresión "como consecuencia" expresa claramente este requisito.⁴²⁶ Sostienen que, según declaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente ... para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".⁴²⁷

7.119 Nueva Zelandia recuerda que en el asunto *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación declaró que el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, en su expresión "como consecuencia de", destaca la necesidad de una "conexión lógica" entre esa evolución de las circunstancias y el aumento de las importaciones que un Miembro procura resolver mediante medidas de salvaguardia. El Órgano de Apelación añade que es importante no reducir el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" a una prescripción inútil con la que lo único que tendría que hacer la autoridad investigadora sería señalar una supuesta "evolución imprevista de las circunstancias", sin ningún esfuerzo por relacionar tal evolución con las circunstancias del aumento de las importaciones que, a

⁴²¹ Respuestas escritas de Noruega, las Comunidades Europeas y China, a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴²² Respuestas escritas de Suiza y Nueva Zelandia a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴²³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 19.

⁴²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 939.

⁴²⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 9 y 10 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴²⁶ Véanse las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴²⁷ Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 13; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 20.

su juicio, justifica las medidas de salvaguardia. La expresión "evolución imprevista de las circunstancias" queda efectivamente despojada de todo sentido si se la considera aislándola de la cuestión del "aumento de las importaciones" que es su consecuencia.⁴²⁸ Según Nueva Zelandia, la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" requiere que la autoridad investigadora explique de qué modo se vincula esa evolución con el "aumento de las importaciones" en que se basa para la imposición de una medida de salvaguardia.⁴²⁹

7.120 A juicio de Noruega, el motivo por el cual el Órgano de Apelación se refirió a una "conexión lógica" y no a un nexo causal directo consiste en que no siempre resulta viable establecer una correlación directa entre la magnitud de la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento exacto de las importaciones o la gravedad de las otras condiciones.⁴³⁰ Noruega estima que es necesaria una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y la totalidad de las tres condiciones que tienen que cumplirse para la imposición de una medida de salvaguardia.⁴³¹

7.121 Las Comunidades Europeas y China sostienen que los requisitos para la imposición de medidas de salvaguardia pueden considerarse situados en una "continuidad lógica". Esa continuidad lógica comienza con una concesión arancelaria (o la aceptación de otra obligación del régimen de la OMC). El primer paso fundamental es la llegada de una evolución imprevista de las circunstancias. Ésta debe dar lugar al aumento de las importaciones "en tal cantidad" y "en condiciones tales" como las que mencionan el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El aumento de las importaciones, a su vez, debe causar el daño grave previsto en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que también se expresa en una continuidad de factores, iniciada con el aumento de las importaciones y la pérdida de participación en el mercado y prosigue a través de efectos en las ventas, la producción y, por último, el desempleo. Las Comunidades Europeas y China llegan a la conclusión de que efectivamente debe existir una vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el daño grave, pero se trata de una vinculación indirecta y a través de múltiples etapas y no de una vinculación directa de causa a efecto.⁴³²

7.122 Según las Comunidades Europeas y China, debe existir una continuidad lógica entre los hechos inesperados de los que se alega que constituyen la "evolución imprevista de las circunstancias", sus efectos en el aumento de las importaciones y las condiciones en que tiene lugar ese aumento, respecto de cada uno de los productos específicos que son objeto de la investigación en materia de salvaguardias. Puede ocurrir que se invoquen varios elementos independientes para conformar la "evolución imprevista de las circunstancias" (como la crisis asiática, la crisis de la ex URSS, la solidez de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza de la moneda estadounidense). En tales circunstancias no habría un requisito específico de establecer una

⁴²⁸ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴²⁹ Respuesta escrita de Nueva Zelandia, a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴³⁰ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴³¹ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴³² Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

vinculación entre los distintos elementos que se alega que constituyen la "evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, esos reclamantes sostienen que existiría el requisito de establecer una conexión lógica para demostrar que cada uno de esos diversos elementos ha dado lugar a un aumento de las importaciones respecto de cada uno de los productos específicos objeto de investigación.⁴³³ Por ejemplo, China sugiere que, si se produce una crisis financiera que constituye una evolución imprevista de las circunstancias, sólo permitirá la imposición de medidas de salvaguardia sobre determinados productos A, B y C si esa evolución, separada e independientemente, da lugar a un aumento de las importaciones del producto A, del producto B y del producto C.⁴³⁴ Suiza y Noruega interpretan el requisito en el sentido de que exige la determinación de que cada una de las evoluciones tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones de cada uno de los productos.⁴³⁵

7.123 Los Estados Unidos responden que, si hay más de una evolución imprevista de las circunstancias que ha causado un aumento de las importaciones, el artículo XIX no exige la existencia de ningún vínculo entre esas diversas evoluciones imprevistas, sino únicamente que cada una de ellas tenga "como consecuencia" un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causen daño a la rama de producción nacional.⁴³⁶

7.124 En cuanto al significado de "*as a result of*" ("como consecuencia de"), los Estados Unidos alegan que el significado corriente de "*result*" ("resultado; consecuencia") es "*effect, consequence, issue or outcome of some action, process or design*" ("efecto, consecuencia, derivación o resultado de algún acto, proceso o propósito").⁴³⁷ De este modo, el empleo de "*as a result of*" ("como consecuencia de") indica que una cosa es "efecto, consecuencia, derivación o resultado" de otra. En el caso del párrafo 1 del artículo XIX, estas palabras indican que la importación de un producto en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave puede ser efecto, consecuencia, derivación o resultado de una evolución imprevista de las circunstancias. La demostración de que un producto se está importando en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias determina por sí sola una conexión lógica entre la primera y la segunda de las frases del párrafo 1 a) del artículo XIX. En otras palabras, "*as a result of*" ("como consecuencia de") describe el nexo existente entre la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave. No hacen falta otras demostraciones ni explicaciones.⁴³⁸

⁴³³ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas y China a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴³⁴ Respuesta escrita de China a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁴³⁵ Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuestas escritas de Noruega y Suiza a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁴³⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 143 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴³⁷ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, página 2.570.

⁴³⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.125 Según los Estados Unidos, este criterio se ajusta más rigurosamente al texto del párrafo 1 del artículo XIX y a los informes del Órgano de Apelación que la opinión diferente según la cual "como consecuencia de" indica la necesidad de que exista una "relación de causalidad" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. El párrafo 1 del artículo XIX exige que el daño grave sea "causado" por un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales, pero que esas condiciones sean "consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias. El empleo de términos diferentes para estas relaciones indica que los redactores del GATT de 1994 tuvieron el propósito de que las relaciones fuesen distintas. Sin embargo, la interpretación de las Comunidades Europeas las trataría como idénticas; "relación de causalidad" es la expresión empleada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para describir la relación existente entre el aumento de las importaciones y el daño grave.⁴³⁹

7.126 Además, los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha reconocido que las dos primeras frases del párrafo 1 del artículo XIX tienen significados diferentes. El Órgano de Apelación ha caracterizado "como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias" como una "circunstancia" que debe ser "demostrada". En cambio, caracterizó el requisito de acreditar que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave estableciendo que "incluye las tres condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia".⁴⁴⁰ El criterio de las Comunidades Europeas, según el cual debe existir una "relación de causalidad" entre la evolución imprevista de las circunstancias y la importación en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave, omite considerar las diferencias que el Órgano de Apelación señaló en el texto.⁴⁴¹

7.127 Los Estados Unidos opinan que en este caso está clara la "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias indicada por la USITC y el aumento de las importaciones causante de daño. La USITC determinó que, tras el comienzo de las crisis financieras asiática y rusa, se desplazaron volúmenes excepcionalmente grandes de producción extranjera de acero, y el mercado de los Estados Unidos -en que la demanda mantenía su firmeza- se convirtió en el destino de una parte importante de la producción extranjera desplazada.⁴⁴²

7.128 Los Estados Unidos sugieren que debería seguirse la interpretación del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero*:

"La frase relativa a la 'evolución imprevista de las circunstancias', que figura en el párrafo 1 del artículo XIX, está vinculada gramaticalmente tanto a los términos 'han aumentado en tal cantidad' cuanto a los términos 'en condiciones tales'. Consideramos que esta estructura, en lugar de implicar un enfoque en dos fases, significa que, si bien la 'evolución imprevista de las circunstancias' se diferencia del aumento de las importaciones *per se*, puede resultar suficiente para demostrar la existencia de esta 'circunstancia fáctica', el hecho de que 'la evolución imprevista de

⁴³⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁴⁰ *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

⁴⁴¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁴² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

las circunstancias' haya dado lugar a que las importaciones se realicen 'en condiciones tales' y en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave."⁴⁴³

7.129 Este análisis reconoce que "han aumentado en tal cantidad" y "en condiciones tales" son condiciones independientes, que pueden ser, cualquiera de ellas o ambas, consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Por tanto, una autoridad competente podría ajustarse al artículo XIX demostrando que la evolución imprevista de las circunstancias tuvo como resultado condiciones causantes de daño y no un aumento de las importaciones *per se*.⁴⁴⁴

7.130 Frente a esta respuesta, Nueva Zelandia alega que aunque los Estados Unidos han aceptado por fin, a regañadientes, que existe el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias", procuran interpretarlo en una forma que lo despoja de todo significado.⁴⁴⁵ Los Estados Unidos simplifican abusivamente la prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX cuanto alegan que cualquier "hecho inesperado" puede constituir una "evolución imprevista de las circunstancias". Entre otras cosas, esa disposición exige que la evolución imprevista de las circunstancias, junto con la concesión arancelaria negociada, tenga como consecuencia un aumento de las importaciones del producto investigado.⁴⁴⁶ Los Estados Unidos pueden estar en lo cierto cuando afirman que los términos "causan" o "causalidad", en relación con el aumento de las importaciones, no figuran expresamente en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX; pero su tentativa de asimilar la expresión "como consecuencia de" con "una relación secuencial" no es más que un esfuerzo que pretende negar la necesaria conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.⁴⁴⁷ Por último, Nueva Zelandia señala que incluso el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales consideró que la expresión "como consecuencia de" tiene un contenido sustantivo, ya que en su solicitud de información complementaria a la USITC pide que se indique la "evolución imprevista de las circunstancias" que dio lugar a un aumento de la importación de los productos de acero de que se trata en tal cantidad que constituye una causa sustancial de daño grave o una amenaza de daño grave.⁴⁴⁸

7.131 Noruega y Suiza alegan que los Estados Unidos han interpretado incorrectamente la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero*, ya que ese Grupo Especial no rechazó el vínculo fundamental entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. En su opinión, el Grupo Especial se limitó a rechazar el argumento de que una demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" exigía también que el aumento de las importaciones hubiera causado daño grave.⁴⁴⁹ La conexión lógica que existe entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones es una conexión estrecha, como lo subraya la expresión "*is being imported ... in such increased quantities*" ("las importaciones ... han aumentado en tal cantidad"), que en el texto inglés está formulada en tiempo presente. De este modo,

⁴⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 933, donde se cita el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.16.

⁴⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 933.

⁴⁴⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.2.

⁴⁴⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.6.

⁴⁴⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.8.

⁴⁴⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.9.

⁴⁴⁹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 28.

los Estados Unidos interpretan incorrectamente el párrafo 1 a) del artículo XIX al afirmar que no existe ningún requisito de que la evolución imprevista de las circunstancias preceda inmediatamente a las importaciones, ni de que sea reciente.⁴⁵⁰

7.132 Del mismo modo, China considera difícil comprender cómo pueden alegar los Estados Unidos que la cantidad de las importaciones o las condiciones en que se efectúan deben ser "consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias pero no es preciso que hayan sido causadas por esa evolución. En opinión de China, la expresión "*as a result of*" ("como consecuencia de") también remite al concepto de causalidad. La distinción gramatical que los Estados Unidos pretenden trazar es totalmente artificial y no encuentra respaldo alguno en los términos del artículo XIX ni en la jurisprudencia.⁴⁵¹

7.133 Los Estados Unidos alegan que los reclamantes siguen interpretando equivocadamente su posición sobre el grado de relación que debe existir entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, las críticas de los reclamantes deberían dirigirse más adecuadamente a los redactores del artículo XIX, que escogieron la frase "como consecuencia de" antes de emplear el verbo "causar" para referirse a la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Siendo así, esas diferentes palabras tienen que tener significados diferentes; y la posición de los Estados Unidos consiste en que el grado de relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones tiene que ser necesariamente distinto, y menor, que el "nexo causal" que supone el verbo "causar".⁴⁵²

ii) *Conexión lógica con una concesión*

7.134 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias" va acompañado de otra condición: que la importación también ocurra por "efecto de las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". Esto proviene del texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece que el aumento de las importaciones debe producirse "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo ...".⁴⁵³ En consecuencia, dichos reclamantes alegan que la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias correspondientes deben tener como consecuencia un aumento de las importaciones.⁴⁵⁴

7.135 Del mismo modo, Nueva Zelandia alega que tiene que existir una relación entre el aumento de las importaciones que es consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias correspondientes. Nueva Zelandia cita al Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, donde declaró que la frase "como consecuencia de la evolución imprevista

⁴⁵⁰ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 30 y 33.

⁴⁵¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 11-17.

⁴⁵² Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 107.

⁴⁵³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 144; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 132; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 130.

⁴⁵⁴ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 42; China alega que debe existir una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y la concesión arancelaria correspondiente: véase la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 23.

de las circunstancias y por efecto de las obligaciones contraídas por un Miembro" depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado".⁴⁵⁵ De este modo, según Nueva Zelandia, no es pertinente el argumento de los Estados Unidos según el cual, como consecuencia de la crisis de Rusia, aumentaron en los Estados Unidos las importaciones procedentes de Rusia. Los Estados Unidos no tienen ninguna obligación del GATT, arancelaria ni de otro tipo, que les impusiera admitir importaciones procedentes de Rusia.⁴⁵⁶ Nueva Zelandia también señala la decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, en la que se reconoció que la medida de salvaguardia tiene por objetivo específico dar un alivio temporal en una situación en que el efecto combinado de una concesión arancelaria y una evolución de las circunstancias que no fue prevista cuando se otorgó esa concesión consiste en que se causa, o se amenaza causar, un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador. Como declaró el Órgano de Apelación en esa decisión, el objeto y fin del artículo XIX es "permitir a un Miembro que reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones".⁴⁵⁷ Nueva Zelandia llega a la conclusión de que, si un Miembro hace uso de un recurso destinado a resolver los efectos inesperados de una concesión arancelaria cuando no existe concesión arancelaria alguna, se incurre en abuso de ese recurso. Aceptar que un Miembro puede proceder de ese modo es contrario al cuidadoso equilibrio de derechos y obligaciones que se expresa en el artículo XIX.⁴⁵⁸

7.136 A juicio de los Estados Unidos, no existe ninguna prescripción de que la constatación de una "evolución imprevista de las circunstancias" esté "acompañada" del efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas en virtud del GATT de 1994.⁴⁵⁹ Los Estados Unidos destacan que los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han interpretado la "evolución imprevista de las circunstancias" sin referencia a la disposición sobre el "efecto de las obligaciones".⁴⁶⁰ El párrafo 1 a) del artículo XIX no impone ningún requisito de que la evolución imprevista de las circunstancias tenga su origen en la economía de un país Miembro de la OMC.⁴⁶¹

7.137 Los Estados Unidos alegan, además, que no existe ninguna vinculación entre la consideración de la evolución imprevista de las circunstancias y el "efecto de las obligaciones pertinentes, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".⁴⁶² Los Estados Unidos alegan que la conexión lógica que estimó necesaria el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* no es entre las concesiones arancelarias y la evolución imprevista de las

⁴⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

⁴⁵⁶ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 3 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁴⁵⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.19, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 86 y 87.

⁴⁵⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.19.

⁴⁵⁹ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 70.

⁴⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 946, donde se cita el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 7.4 a 7.45; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.293 a 7.300; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

⁴⁶¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 941.

⁴⁶² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

circunstancias, sino entre esta última y el aumento de las importaciones. Por lo tanto, si un Miembro ha demostrado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave "como consecuencia de" una evolución imprevista de las circunstancias, el párrafo 1 a) del artículo XIX no exige que se constate, separadamente, la existencia de una "conexión lógica" entre esas importaciones y la concesión arancelaria indicada respecto del producto.⁴⁶³ La USITC identificó una concesión arancelaria concreta en su análisis de la evolución imprevista de las circunstancias e identificó el aumento de las importaciones esperado en el momento de la concesión.⁴⁶⁴

7.138 Según Nueva Zelandia, el criterio de los Estados Unidos de que el artículo XIX del GATT de 1994 no exige que las importaciones resultantes de la evolución imprevista de las circunstancias estén vinculadas con concesiones arancelarias resulta sorprendente si se tiene en cuenta que los propios Estados Unidos sostuvieron lo siguiente: "La lógica de sentido común en que se basaba [el artículo XIX del GATT] era que, no existiendo tal disposición, los negociadores comerciales podrían rehusarse a hacer concesiones comerciales recíprocas". La lógica es que los negociadores estarán dispuestos a hacer concesiones comerciales si saben que, en caso de ocurrir algo inesperado, las concesiones podrán retirarse temporalmente. Lo que tienen en cuenta en esa relación recíproca es la posibilidad de que se produzca, como consecuencia de hechos inesperados, un aumento de las importaciones procedentes de países a los que se han hecho esas concesiones, y no de las procedentes de países que no son Miembros de la OMC, con los que tienen libertad para actuar como lo deseen. En síntesis, no era Rusia lo que tenían en cuenta los negociadores de la OMC cuando consideraron medidas temporales de alivio frente a los incrementos súbitos de las importaciones, sino que eran los demás Miembros de la OMC, a los que se hacían concesiones arancelarias.⁴⁶⁵

7.139 Los Estados Unidos responden que existe una interpretación más convincente para resolver la cuestión de si el artículo XIX sólo abarca las importaciones procedentes de Miembros de la OMC. A su juicio, es evidente que el artículo XIX no limita en forma expresa el aumento de las importaciones exclusivamente a las que provienen de países Miembros. El párrafo 1 a) del artículo XIX indica que las importaciones tienen que haber aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones .. contraídas en virtud del presente Acuerdo". Al considerar la frase "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", el Órgano de Apelación constató que "esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994".⁴⁶⁶ A continuación, el Órgano de Apelación constató que la "evolución imprevista de las circunstancias" y las "obligaciones contraídas" son "determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho". Al describir la "evolución imprevista de las circunstancias" y las "concesiones arancelarias" como "circunstancias", en plural, y no como una única "circunstancia", el Órgano de Apelación indica que se trata de hechos separados e independientes. Los Estados Unidos sostienen que, a pesar de los dilatados análisis de esta disposición, el Órgano de Apelación nunca indicó que tuviera que existir ninguna vinculación determinada entre la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias. Tampoco indicó el Órgano de Apelación que cada circunstancia debiera tener igual efecto, ni efecto alguno, en la totalidad de las importaciones. De este

⁴⁶³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁴⁶⁴ Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 1 y 2.

⁴⁶⁵ Segunda declaración oral pronunciada por Nueva Zelandia, párrafo 6.

⁴⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

modo, el Órgano de Apelación ha interpretado el párrafo 1 a) del artículo XIX en el sentido de que exige la demostración, como cuestión de hecho, tanto de una evolución imprevista de las circunstancias como de una concesión comercial. Los Estados Unidos alegan que la USITC demostró tanto la evolución imprevista de las circunstancias como las concesiones arancelarias, y nada más hace falta.⁴⁶⁷

e) El momento de la evolución imprevista de las circunstancias

7.140 Los reclamantes sostienen que el momento pertinente para apreciar si un hecho fue o no imprevisto es el momento en que se otorgó la concesión.⁴⁶⁸ Las concesiones arancelarias de que se trata en este caso son las incluidas en el Arancel de Aduanas de la Ronda Uruguay de los Estados Unidos. Por lo tanto, sólo pueden constituir una evolución imprevista de las circunstancias los hechos ocurridos después de la terminación de la Ronda Uruguay.⁴⁶⁹ Según los reclamantes, normalmente toda la evolución imprevista de las circunstancias tiene que haberse producido después de efectuada la concesión, en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁷⁰ Si la evolución imprevista de las circunstancias se inició antes de la concesión, no es posible considerarla imprevista. A juicio de esos reclamantes, normalmente habrá una estrecha conexión temporal entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. La alegación de una relación de causalidad con efectos retrasados obligaría a dar una explicación específica.⁴⁷¹

7.141 Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, teniendo en cuenta este requisito de estrecha conexión temporal, el período objeto de investigación tiene que abarcar tanto el momento de la evolución imprevista de las circunstancias como el consecuente aumento de las importaciones, etc., para demostrar la relación de causalidad.⁴⁷² Dichos reclamantes sostienen que el análisis de los informes de la USITC se refiere al pasado en general, y desconoce por completo el nexo temporal que debe existir entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones. La USITC no tomó en consideración en absoluto si esa "evolución imprevista de las circunstancias", que se relaciona con hechos que se remontan hasta 1989-1991 (la desintegración de la URSS), pero también con hechos de 1997 (el inicio de la crisis asiática), provocó o no un aumento posterior de las importaciones de determinados productos dentro del período objeto de investigación (1996-2000) o

⁴⁶⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 175-177.

⁴⁶⁸ *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 8.

⁴⁶⁹ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁷⁰ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁷¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 121; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 90.

⁴⁷² Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

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

7.142 Según los Estados Unidos, la evolución imprevista de las circunstancias debe ocurrir "después" de "la concesión arancelaria correspondiente" o, presumiblemente, otra obligación contraída por un Miembro en virtud del GATT de 1994. Los Estados Unidos alegan que un Miembro puede llegar a la conclusión de que una obligación o concesión de la Ronda de Tokio, o anterior, es "pertinente" al análisis correspondiente al Acuerdo sobre Salvaguardias. En las investigaciones sobre el acero, la USITC constató que las concesiones arancelarias de los Estados Unidos en la Ronda Uruguay eran las concesiones pertinentes para su análisis de la evolución imprevista de las circunstancias, y todos los hechos identificados por la USITC ocurrieron después de la terminación de la Ronda Uruguay. Los Estados Unidos alegan que las crisis de Asia sudoriental y la ex URSS tal vez hayan sido previsibles en un sentido general e hipotético; pero la oportunidad, el alcance y el efecto actual en el comercio mundial del acero no fueron previstos por los Estados Unidos hasta mucho tiempo después de la conclusión de la Ronda Uruguay.^{474, 475}

7.143 Los reclamantes discrepan con el criterio de los Estados Unidos según el cual la "evolución imprevista de las circunstancias" puede producirse antes del otorgamiento de la concesión siempre que sus efectos sólo se conozcan con posterioridad.⁴⁷⁶ Según Noruega, si los efectos sólo son "de largo plazo", no tendrán de todos modos la magnitud ni el carácter de urgencia, ni la relación de causalidad que requiere el Acuerdo. Las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia agregan que el requisito básico consiste en que el aumento de las importaciones (o por lo menos las condiciones en que puede producirse) debe ser consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. Para que tal cosa ocurra existirá normalmente una estrecha relación temporal entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. La falta de esa estrecha conexión temporal tendería a generar dudas acerca de si el aumento de las importaciones ha sido consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", y sería preciso dar una explicación adecuada a ese respecto.⁴⁷⁷

7.144 Nueva Zelandia alega que la crisis de Rusia no fue imprevista porque comenzó en 1991, en fecha anterior a las consolidaciones de productos de acero realizadas en 1995. Nueva Zelandia alega que la USITC reconoce este hecho y que los negociadores de los Estados Unidos eran plenamente conscientes, cuando convinieron en concesiones arancelarias sobre el acero, de las consecuencias económicas de la crisis de Rusia. Los hechos muestran que la disminución del consumo y el aumento

⁴⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 135; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 123; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 93.

⁴⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 926-931.

⁴⁷⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁷⁶ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁷⁷ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Nueva Zelandia, y Noruega a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

de las exportaciones respecto de los países de la ex Unión Soviética no eran datos nuevos. No se manifestaron después de la conclusión de la Ronda Uruguay, sino que habían existido desde 1991.⁴⁷⁸

7.145 Los Estados Unidos responden que el artículo XIX indica que debe existir una secuencia en que las concesiones comerciales son seguidas por la evolución imprevista de las circunstancias y después por el daño grave, pero no exige que la evolución imprevista de las circunstancias sea contemporánea de las importaciones ni que las preceda inmediatamente.⁴⁷⁹

7.146 Según los Estados Unidos, el artículo XIX supone la sucesión de una obligación o concesión arancelaria, seguida por una evolución imprevista de las circunstancias y por un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave.⁴⁸⁰ En opinión de los Estados Unidos, el significado corriente de "*development*" ("desarrollo; evolución de los acontecimientos") es "*a result of developing; a change in a course of action or events or in conditions ... an addition, an elaboration*" ("acción y efecto de desarrollar; alteración del curso de los hechos, acontecimientos o condiciones ... agregado o explicación").⁴⁸¹ De este modo, la mejor forma de interpretar una "evolución de las circunstancias" es un cambio de alguna clase, que es "imprevisto" si los negociadores de un Miembro no esperaban que ocurriera en el momento en que contrajeron la obligación o hicieron la concesión.⁴⁸² Puesto que *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* indica que la "evolución de las circunstancias" debe producirse después de la obligación o concesión, los Estados Unidos llegan a la conclusión de que el cambio de que se trata tiene que iniciarse antes de ese momento. El Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* llegó a una conclusión similar, constatando que la "evolución de las circunstancias" debe producirse después de la respectiva concesión arancelaria (o, presumiblemente, alguna otra obligación). Los Estados Unidos se remiten a la afirmación del Órgano de Apelación de que una evolución imprevista de las circunstancias es una evolución "inesperada"⁴⁸³ y al Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*: "La expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' significaba una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos."⁴⁸⁴

7.147 Según los Estados Unidos, el informe del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* ofrece una buena ilustración del funcionamiento de este análisis. El Grupo de Trabajo que se ocupó de ese asunto constató que los estilos de los sombreros cambiaban continuamente, y que la probabilidad de

⁴⁷⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.25-4.27, donde se citan el informe de la USITC, volumen II, cuadros OVERVIEW 4-5, y el Segundo Informe Complementario de la USITC, anexo I, página 3 (Prueba documental CC-11).

⁴⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

⁴⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 934.

⁴⁸¹ *The New Shorter Oxford Dictionary*, página 634.

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

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

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

cambio era totalmente previsible. Sin embargo, constató que los negociadores no previeron la medida de un cambio determinado, ni sus efectos en la situación competitiva de la rama de producción nacional, y que esto representaba una evolución imprevista de las circunstancias. De este modo, la existencia de determinada situación en el momento de contraerse una obligación o de otorgarse una concesión arancelaria (la permanente evolución de los estilos de sombreros) no impide que un cambio de esa situación (un cambio de estilo profundo y prolongado) se considere una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁵

7.148 Por lo tanto, según los Estados Unidos, el período de referencia para apreciar una evolución imprevista de las circunstancias puede ser cualquier período posterior al otorgamiento de la respectiva concesión arancelaria. Además, el artículo XIX supone que la evolución imprevista de las circunstancias debe iniciarse antes del aumento de las importaciones. Por lo tanto, el momento en que se produce el daño causado por el aumento de las importaciones puede comenzar después de ocurrir la evolución imprevista de las circunstancias. Esto no significa necesariamente que para evaluar la evolución imprevista de las circunstancias haga falta un período de investigación más prolongado que respecto del daño, puesto que en la investigación sobre la existencia de daño grave el período de investigación debe ser "suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones".⁴⁸⁶ En consecuencia, cualquier período que se adopte para determinar el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave tiene que incluir algún lapso anterior al comienzo del incremento súbito de las importaciones, para que sea posible determinar los efectos del aumento.⁴⁸⁷

7.149 Según los Estados Unidos, durante la investigación sobre el acero hubo productores y exportadores de diversos países reclamantes que admitieron que "[p]uede transcurrir un tiempo considerable entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que causa un daño grave ... [E]l tiempo que los protagonistas del mercado tardan en reaccionar ante determinados factores puede ser mucho más prolongado. Fuera de los simples factores de oferta y demanda que intervienen, las decisiones de las empresas pueden estar influidas por diversos ciclos coyunturales que exacerban o atenúan los cambios de las corrientes comerciales."⁴⁸⁸ Los Estados Unidos alegan que no existe ninguna prescripción por la que la evolución imprevista de las circunstancias haya de ser "reciente". Siempre que haya tenido lugar después de la respectiva concesión arancelaria y tenga como consecuencia un aumento de las importaciones, basta con eso para que se cumplan las prescripciones del artículo XIX.⁴⁸⁹

7.150 En el presente caso los Estados Unidos alegan que toda la evolución imprevista de las circunstancias tuvo lugar después de la Ronda Uruguay: la crisis financiera de Asia oriental se inició a mediados de 1997⁴⁹⁰, y los casos concretos de perturbaciones financieras y oscilaciones cambiarias

⁴⁸⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁸⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.200.

⁴⁸⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁸⁸ *Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products*, 1º de octubre de 2001, volumen II, página 23 (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁴⁸⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 14 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 961.

que cita la USITC comenzaron en 1997, también después de las negociaciones de la Ronda Uruguay.⁴⁹¹ De este modo, aunque la Unión Soviética se haya desintegrado en 1989, con las consiguientes dislocaciones en los Estados sucesores, no es ésta la evolución de las circunstancias que la USITC constató que fue inesperada. La evolución de que se trata consistió en que la situación de esos países cambió después de 1996 respecto de la que tenían en la época de las negociaciones de la Ronda Uruguay.⁴⁹²

7.151 Los Estados Unidos se remiten a pruebas presentadas por la USITC de las que resulta que la evolución de las circunstancias que indicó fue efectivamente imprevista. En su demostración, la USITC citó pruebas referentes a las expectativas de los negociadores de la Ronda Uruguay acerca de los efectos probables de esa Ronda sobre la importación de productos de acero.⁴⁹³ La USITC también citó pruebas que indicaban que las crisis cambiarias sorprendieron incluso a los analistas profesionales que consideraron la cuestión mucho tiempo después y lo hicieron contando con informaciones más recientes.⁴⁹⁴ De este modo, la USITC determinó que la evolución de las circunstancias fue imprevista.^{495, 496}

7.152 Los Estados Unidos discrepan con la opinión de los reclamantes según la cual la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones deben ocurrir en momentos muy próximos entre sí, y la evolución imprevista de las circunstancias, de preferencia, tiene que seguir produciéndose todavía cuando ocurre el daño. Los Estados Unidos se remiten al texto claro del artículo XIX, conforme al cual alegan que "como consecuencia de" supone sin duda que la evolución imprevista de las circunstancias haya ocurrido antes del aumento de las importaciones, pero no supone nada acerca de su duración.⁴⁹⁷

f) Demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias"

i) *Informe de la autoridad competente*

7.153 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, aclaró que la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse por las autoridades competentes (en su informe) antes de que se apliquen medidas de salvaguardia. Además, según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe figurar en el mismo informe de las autoridades competentes, como estipuló en Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.⁴⁹⁸

⁴⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 968.

⁴⁹² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹³ Segundo Informe Complementario de la USITC, página 2 y nota 5.

⁴⁹⁴ Segundo Informe Complementario de la USITC, página 2 y notas 6 a 8.

⁴⁹⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.

⁴⁹⁶ En relación con la posición de los reclamantes sobre este punto, véanse los párrafos 7.177-7.179.

⁴⁹⁷ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 108.

⁴⁹⁸ Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 6; véanse también la segunda declaración escrita de Noruega, párrafo 21, y las respuestas escritas de las

Suiza observa, a ese respecto, que este informe es el documento en que las autoridades competentes establecieron la determinación de que correspondía recomendar una medida de salvaguardia. La USITC formuló sus recomendaciones en el informe de diciembre de 2001. El Segundo Informe Complementario se emitió el 4 de febrero de 2002, después de que la USITC recomendó la adopción de medidas de salvaguardia.⁴⁹⁹

7.154 Noruega alega que una "determinación", a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, consiste en las conclusiones publicadas de las investigaciones llevadas a cabo, por las que la autoridad competente de un Estado Miembro establece la existencia de ciertos hechos y el cumplimiento de ciertas condiciones (requisitos jurídicos) que justifican la imposición de la medida concreta escogida con arreglo al artículo 5. Noruega plantea que, en el caso presente, la USITC no formuló ciertas determinaciones en su informe inicial, y posteriormente emitió dos informes complementarios. A juicio de Noruega, el párrafo 1 del artículo 3 exige la existencia de "un informe" y no de "numerosos informes" con distintos intervalos. Noruega sostiene que, en consecuencia, las determinaciones de la USITC respecto del artículo 2, el artículo 4 y la "evolución imprevista de las circunstancias" pueden haberse producido en momentos diferentes, o no haberse producido en absoluto.⁵⁰⁰

7.155 Del mismo modo, las Comunidades Europeas, China, Noruega, Suiza y Nueva Zelandia sugieren que en el propio informe de la USITC no existe ningún examen de una "evolución imprevista de las circunstancias". La única mención al respecto figura en una nota a pie de página del informe separado de uno de los miembros de la Comisión, que explica que, aunque el derecho de la OMC exige ese examen, no lo requiere el derecho de los Estados Unidos.⁵⁰¹ Aunque los reclamantes admiten que en el informe de la USITC hay cierto análisis de las crisis de Asia y Rusia, no se establece relación alguna con el requisito de una evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁰²

7.156 Los Estados Unidos responden que los reclamantes se equivocan desde el punto de vista jurídico. En su opinión, el único requisito temporal que establece el artículo XIX es que la constatación de una evolución imprevista de las circunstancias debe ser anterior a la aplicación de la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos citan al Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero* en apoyo de su opinión según la cual el artículo XIX no ofrece ninguna orientación acerca de "cuándo, dónde y cómo" debe realizarse la demostración de una evolución imprevista de las

Comunidades Europeas, China y Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

⁴⁹⁹ Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁰⁰ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁰¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas párrafos 122 y 123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 24-28; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 110 y 111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109 y 110.

⁵⁰² Primera declaración oral pronunciada por Suiza formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 9.

circunstancias. Lo que constató el Órgano de Apelación fue que el artículo XIX contenía el requisito implícito de que la demostración se hiciera "ante de aplicarse la medida de salvaguardia".⁵⁰³

7.157 Según los Estados Unidos, los reclamantes también se equivocan en cuanto a los hechos. La determinación, o conclusión jurídica, acerca de si se estaban importando o no productos en tal cantidad y en condiciones tales que causaban un daño grave, se formuló el 22 de octubre de 2001.⁵⁰⁴ El informe de la USITC muestra que la evolución imprevista de las circunstancias analizada en el Segundo Informe Complementario de la USITC influyó en las determinaciones de la existencia de daño formuladas por ésta. Antes de efectuar sus determinaciones de la existencia de daño, la USITC concretamente recabó información sobre las condiciones que más tarde identificó como una evolución imprevista de las circunstancias, y las investigó, e incluyó información sobre esas condiciones en su informe y en sus opiniones sobre el daño.⁵⁰⁵

7.158 Los Estados Unidos también responden que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene determinadas obligaciones sustantivas y procesales acerca del contenido del informe y su publicación, pero no impone restricciones formales al informe que contiene la constatación de una evolución imprevista de las circunstancias. La opción entre formular los distintos elementos del informe correspondiente al párrafo 1 del artículo 3 simultáneamente o a lo largo de determinado período queda librada a la decisión discrecional de cada Miembro.⁵⁰⁶ Los Estados Unidos alegan que los reclamantes no han indicado ningún fundamento que permita llegar a la conclusión de que la presentación del informe de las autoridades competentes por etapas sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁰⁷ Aunque el párrafo 1 del artículo 3 exige que el informe tenga determinado contenido y estipula que debe publicarse con prontitud, no le impone una forma determinada. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*⁵⁰⁸ ya aceptó que un documento presentado en múltiples etapas constituye un informe de las autoridades competentes a los efectos del párrafo 1 del artículo 3. En consecuencia, los Miembros conservan la facultad discrecional de resolver si formulan el informe de una vez o por partes.⁵⁰⁹ Los Estados Unidos sostienen que su Segundo Informe Complementario es considerado apropiadamente parte del informe exigido por el párrafo 1 del artículo 3.

7.159 Según las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega, la decisión del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* no es pertinente porque la parte reclamante en ese asunto no planteó el argumento relativo a si era o no posible que distintas actas constituyeran "el mismo" informe. Además, en ese asunto se había intentado demostrar una evolución imprevista de las circunstancias dentro de las

⁵⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 949-953.

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

⁵⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 953-955.

⁵⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 952.

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

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

⁵⁰⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

mismas actas en que se formuló la recomendación de adoptar medidas de salvaguardia definitivas. Suiza añade que la situación en *Chile - Sistema de bandas de precios* difiere del presente caso, en que la recomendación de adoptar medidas de salvaguardia definitivas se formuló un mes y medio antes de la presentación del Segundo Informe Complementario con la justificación sobre el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias.⁵¹⁰ Según China, la utilización de un documento formado por varias partes, en sí misma, no es una cuestión pertinente: lo que importa es la incompatibilidad de la idea de que la evolución imprevista de las circunstancias se analizó detenidamente, según se alega, durante la reunión administrativa, pero no fue objeto de observaciones en el informe de la USITC y fue preciso esperar la explicación complementaria presentada en un informe ulterior.⁵¹¹

7.160 Las Comunidades Europeas y Suiza señalan también que los Estados Unidos han señalado el 22 de octubre de 2001 como fecha de la determinación para alegar que el Segundo Informe Complementario no forma parte de las determinaciones de las USITC porque no fue emitido hasta febrero de 2002. En segundo lugar, los términos del Segundo Informe Complementario también ponen de manifiesto que la USITC no reconsideró sus determinaciones anteriores, y ni siquiera pretendió confirmarlas.⁵¹² La Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos utilizan la palabra "constatación" para referirse a las conclusiones extraídas en el Segundo Informe Complementario. A juicio de las Comunidades Europeas, existe una diferencia importante entre los términos "determinación" y "constatación". El primero se refiere a una decisión más definitiva y completa que una "constatación" (que puede ser sólo una etapa del proceso que lleva a una determinación). El término "determinación" se refiere a la decisión definitiva de la cuestión sometida a quien debe resolverla y al razonamiento en que se apoya para llegar a esa conclusión. Por lo tanto, la autoridad que dicta una decisión, que debe tener en cuenta todas las informaciones pertinentes y considerar si se han cumplido determinadas circunstancias antes de formular una determinación, debe hacerlo antes de dictarla. A juicio de las Comunidades Europeas, esto demuestra un vicio insubsanable de la tesis de los Estados Unidos. El criterio de que una "constatación" de evolución imprevista de las circunstancias puede formularse después de la determinación de que se cumplen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia destruye la conexión lógica cuya existencia el Órgano de Apelación consideró necesaria.⁵¹³

7.161 Los Estados Unidos responden que los reclamantes parecen muy preocupados porque los Estados Unidos hayan dado el nombre de "constatación" a la demostración de existencia de una evolución imprevista de las circunstancias por la USITC. En opinión de los Estados Unidos, la discrepancia de los reclamantes se plantea con el Órgano de Apelación y no con los Estados Unidos ni con la USITC, puesto que fue el Órgano de Apelación el que expresamente declaró que las autoridades competentes debían enunciar "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" respecto de la evolución imprevista de las circunstancias.⁵¹⁴ Los Estados Unidos alegan que las Comunidades

⁵¹⁰ Segunda declaración oral pronunciada por Suiza, párrafos 59; y respuestas escritas de Suiza, Noruega y las Comunidades Europeas a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁵¹¹ Respuesta escrita de China a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁵¹² Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 8-12; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 40-44.

⁵¹³ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 45-47.

⁵¹⁴ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 105, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

Europeas siguen utilizando una terminología equivocada. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación estableció que la autoridad competente debía enunciar "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. La distinción entre la evolución imprevista de las circunstancias, que constituye una circunstancia que debe demostrarse, y el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal, que son condiciones, quedó establecida por el Órgano de Apelación.⁵¹⁵ De este modo, no existe ningún requisito de formular una "determinación" sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la evolución imprevista de las circunstancias o las concesiones arancelarias. Los Estados Unidos sostienen que la USITC formuló las constataciones necesarias acerca de la evolución imprevista de las circunstancias y las concesiones arancelarias en su Segundo Informe Complementario.⁵¹⁶

7.162 Los Estados Unidos repiten su alegación de que los reclamantes no toman en consideración las constataciones del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*, en que el Grupo Especial aceptó un documento múltiple (actas de distintas sesiones de la Comisión de Distorsiones de Chile) como informe de las autoridades competentes a los efectos del párrafo 1 del artículo 3.⁵¹⁷

ii) *Necesidad de explicaciones adecuadas y razonadas*

Carácter suficiente y representativo de los datos

7.163 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega sostienen que los datos en que se apoya la USITC se refieren a modificaciones del consumo global de productos de acero en determinados países y determinados períodos, y que esos datos no son representativos y carecen de objetividad. Dichos reclamantes sostienen que la USITC parte de diversos supuestos infundados, como el de que las disminuciones de la producción de acero no siguieron el ritmo de la disminución del consumo y, en consecuencia, se produjo un aumento de las exportaciones.⁵¹⁸ Por ejemplo, el consumo aparente en las repúblicas de la ex URSS aumentó en 1999 y en 2000. En 1995, la disminución del consumo derivada de la disolución de la Unión Soviética no sólo era un hecho previsto, sino que ya había ocurrido.⁵¹⁹ Si los Estados Unidos hubiesen demostrado que la "crisis de Rusia" provocó en los Estados Unidos un aumento de las importaciones provenientes de otros Miembros de la OMC, la crisis de Rusia podría ser pertinente; pero la USITC no hizo tal demostración.

7.164 Según las Comunidades Europeas y Noruega, el período de referencia respecto del aumento de las importaciones (1996-2000) es independiente por completo del período investigado respecto de

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

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

⁵¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169, donde se cita el informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.131.

⁵¹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 154 y 155; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 140 y 141; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 142 y 143.

⁵¹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 157-162; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 144-148; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 146-150; y Primera comunicación escrita de China, párrafos 111-113.

la evolución imprevista de las circunstancias aducida posteriormente. La USITC no tomó en consideración en absoluto si esa "evolución imprevista de las circunstancias", que se relaciona con hechos que se remontan hasta 1989-1991 (la desintegración de la URSS), pero también con hechos de 1997 (el inicio de la crisis asiática), provocó o no un aumento posterior de las importaciones de determinados productos dentro del período objeto de investigación (1996-2000) o habrá de provocarlo en los tres años próximos, en que estarán en vigor las medidas de los Estados Unidos.⁵²⁰

7.165 China compara las declaraciones de los Estados Unidos con las estadísticas oficiales que figuran en el sitio Web de la USITC, de las que resulta que a las repúblicas de la ex URSS les corresponde solamente un 20 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de los productos de acero de que se trata. En opinión de China, ese porcentaje no puede considerarse representativo a los efectos de un razonamiento adecuado que explique un supuesto aumento de las importaciones.⁵²¹ Todos los reclamantes señalan también que las exportaciones de las repúblicas de la ex URSS aumentaron en gran medida antes de la Ronda Uruguay (625,7 por ciento) que después de ella (28,7 por ciento).⁵²² Todos los reclamantes señalan la conclusión de que el aumento de las exportaciones provenientes de las repúblicas de la ex URSS entre 1996 y 1999 tuvo como destino otros países distintos de los Estados Unidos.⁵²³

7.166 Los reclamantes también alegan que la USITC no suministró ninguna información acerca de si las exportaciones de los países afectados por la crisis asiática aumentaron, y menos aún acerca de si esas exportaciones se destinaron a los Estados Unidos. La USITC parece deducir un aumento de las exportaciones a los Estados Unidos de la disminución del consumo de acero en esos países. Sin embargo, el informe de la USITC muestra en 1999 una tendencia al aumento del consumo de productos de acero acabados. De este modo, incluso tomando como base las premisas de los Estados Unidos, la crisis asiática no puede considerarse una evolución imprevista de las circunstancias que provoque ahora un aumento de las importaciones en los Estados Unidos.⁵²⁴ Nueva Zelandia señala también que el sitio Web de International Iron and Steel indica que en 1999 se había invertido la tendencia decreciente del consumo de acero en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.⁵²⁵ Por otra parte, las estadísticas del sitio Web de la propia USITC muestran que durante el período comprendido entre 1996 y 1999 las importaciones de acero en los Estados Unidos provenientes de las repúblicas de la ex URSS sólo aumentaron 4,5 por ciento, y no cerca del 22 por ciento como aducen

⁵²⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 132 y 135; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 120 y 123.

⁵²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 102-106.

⁵²² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 163; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 149; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 114; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.28.

⁵²³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 167; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 154; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 156; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

⁵²⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 169-172; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 156-159; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 158-161; Primera comunicación escrita de China, párrafos 119-122; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.14 y 4.15.

⁵²⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.18.

los Estados Unidos. Por lo tanto, si la disminución del consumo provocó un aumento de las exportaciones de acero de las repúblicas de la ex URSS, el 95,5 por ciento de esas exportaciones tiene que haber ido a otros destinos y no a los Estados Unidos.⁵²⁶

7.167 En opinión de los Estados Unidos, la USITC basó su análisis en datos sobre las importaciones que apoyaban firmemente su constatación de que las crisis financieras de Asia perturbaron el mercado mundial del acero. Las importaciones de productos de acero provenientes de cada uno de los países asiáticos más gravemente afectados por la desvalorización de sus monedas en 1997 y 1998 registraron un incremento súbito después de las crisis monetarias y se mantuvieron posteriormente en niveles elevados. Los datos demuestran también que las crisis desplazaron la producción de acero a otros lugares, como lo demuestra el aumento sin precedentes de las importaciones procedentes de lugares situados fuera de Asia sudoriental.⁵²⁷

7.168 Los Estados Unidos responden que los reclamantes no han presentado prueba alguna de que las perturbaciones cambiarias ocurridas antes de los incrementos súbitos de las importaciones hayan sido previstas efectivamente por nadie, y mucho menos de que tales hechos hayan sido previstos por algún negociador de los Estados Unidos durante la Ronda Uruguay. Las informaciones citadas por la USITC indicaban que esas crisis fueron efectivamente imprevistas, no sólo para los negociadores, sino también para analistas económicos profesionales hasta el momento mismo en que comenzaron, y su gravedad no se apreció cabalmente incluso después de que los acontecimientos habían comenzado a desarrollarse. Las previsiones económicas preparadas aún en octubre de 1997 proyectaban "una firme tendencia de crecimiento en la mayor parte de los países en desarrollo", incluidas gran parte de Asia y Rusia, así como otras repúblicas de la ex URSS.⁵²⁸

7.169 Los Estados Unidos sostienen que los datos económicos de esa época indican que había escasos motivos para esperar un retroceso económico importante en Asia sudoriental, ni tampoco en las repúblicas de la ex URSS. Antes del inicio de esas crisis cambiarias, la economía de los países del sudeste asiático había experimentado un período de sistemático crecimiento⁵²⁹ y moderada inflación, con una política macroeconómica bastante disciplinada.⁵³⁰ La mayoría de las repúblicas de la ex URSS había alcanzado índices de crecimiento positivos en 1996 y 1997.⁵³¹ No obstante, a fines de 1997 los mercados de esos países habían sufrido una grave desestabilización, el crecimiento había

⁵²⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.11.

⁵²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 963.

⁵²⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1997, página 1) (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁵²⁹ *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1996, página 26) (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁵³⁰ *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, diciembre de 1997, página 3) (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁵³¹ *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, octubre de 1997, página 27) (EE.UU. - Prueba documental 15).

disminuido agudamente, las previsiones de crecimiento se modificaron a la baja y la producción de acero se estaba desplazando hacia otros mercados, especialmente los Estados Unidos.⁵³²

7.170 Los Estados Unidos alegan que la USITC no citó la disolución de la Unión Soviética como una evolución imprevista de las circunstancias, sino más bien las dificultades sufridas por las repúblicas de la ex URSS después de la disolución. La investigación de la USITC suministró abundantes pruebas de que las perturbaciones financieras en las repúblicas de la ex URSS a partir de 1996 alteraron las pautas de la exportación y el consumo en la región. Si bien la disminución del consumo interno aparente de productos de acero y el aumento de las exportaciones se iniciaron poco después de la disolución de la URSS, la gravedad del desequilibrio entre esas tendencias se agudizó después de 1996. En 1996 la relación entre el consumo interno aparente de acero y las exportaciones de esos países era de 1,37, lo que significa que por cada tonelada de acero consumido esos países exportaban 1,37 toneladas. En 1998 esa relación aumentó a 1,57, y en 1999 se mantenía en un nivel alto de 1,54. La dependencia de la región respecto de las exportaciones se acentuó de modo considerable.⁵³³ En los Estados Unidos las importaciones de productos laminados planos procedentes de Rusia aumentaron de 3,2 millones de toneladas cortas en 1997 a 5,1 millones en 1998; las procedentes de Kazajstán aumentaron de 22.588 toneladas cortas en 1997 a 149.265 en 1998; las procedentes de Lituania aumentaron de 1.560 toneladas cortas en 1997 a 62.930 en 1998.⁵³⁴ Las importaciones de acero en el mercado estadounidense procedentes de 10 repúblicas de la ex URSS aumentaron 67,3 por ciento sólo entre 1997 y 1998. Las importaciones de acero procedentes de Rusia fueron limitadas después mediante un acuerdo; pero las procedentes de las otras nueve repúblicas de la ex URSS se mantuvieron en un nivel elevado. Las importaciones de acero en el mercado estadounidense, procedentes de esos nueve países, se situaban en el año 2000 en un nivel que excedía al de 1996 en 145,4 por ciento.⁵³⁵

7.171 Los Estados Unidos no están de acuerdo en que los únicos datos suministrados por la USITC para relacionar las crisis de Asia y Rusia con el aumento de las importaciones se refirieran a la disminución del consumo en esas regiones. A su juicio, la USITC citó datos sobre el consumo referentes a los países más gravemente afectados de Asia sudoriental, así como datos sobre la producción y el consumo correspondientes a las repúblicas de la ex URSS. En otros lugares del informe de la USITC, ésta citó cuadros que indicaban las importaciones, por países y por productos, respecto de todo el período objeto de investigación.⁵³⁶ Todos estos datos apoyan el análisis de la

⁵³² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 968, donde se cita el informe de la USITC, OVERVIEW -19 y cuadros OVERVIEW 4-5.

⁵³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 969, donde se citan cuadros Dataweb de la USITC (US-49).

⁵³⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 972, donde se citan cuadro Dataweb de la USITC (US-49) e INV-Y-180 (US-40).

⁵³⁶ Informe de la USITC, páginas 65 y 66 (CPLPAC), 99 y 100 (barras laminadas en caliente), 107 y 108 (barras acabadas en frío), 115 y 116 (barras de refuerzo), 168-170 (ciertos tubos soldados), 178-180 (ABJH), 213 y 214 (barras de acero inoxidable), 222 y 223 (varillas de acero inoxidable), 259 y 260 (alambre de acero inoxidable, Sr. Koplan), 303-305 (productos planos de acero al carbono y alambre de acero inoxidable y cables de alambre, Sra. Bragg), 309-310 (productos fundidos con estaño, Sra. Miller) y 347 (alambre de acero inoxidable y cables de alambre, Sr. Delaney).

USITC. Los Estados Unidos alegan que los reclamantes objetan las conclusiones extraídas por la USITC de esos datos, pero no han aportado ninguna información que indicase la efectiva verosimilitud de sus otras explicaciones: por ejemplo, que hubiera disminuido la producción, o que no hubieran aumentado las importaciones en los Estados Unidos. Los reclamantes, al no haber planteado una explicación plausible distinta, no han logrado acreditar *prima facie* que la demostración de la USITC sobre la prueba documental fuera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵³⁷

7.172 Con respecto a la alegación del Nueva Zelandia de que la disminución del consumo de acero era sintomática de las dislocaciones sufridas por las respectivas industrias del acero de Asia sudoriental y las repúblicas de la ex URSS como consecuencia de las crisis cambiarias que asolaban la economía de esos países, los Estados Unidos sugieren que esos importantes cambios del consumo indicaban al mismo tiempo una acentuación de las presiones en favor de la exportación de la producción interna que no podía absorber el mercado interno y también un menor consumo de productos importados; esos productos que dejaron de importarse también se desplazaron al mercado mundial del acero.⁵³⁸ Refiriéndose a los datos utilizados por la USITC en su Segundo Informe Complementario, los Estados Unidos alegan que las cifras indican la gravedad de la dislocación sufrida por esas economías. Aunque el consumo tuvo algún aumento después de la aguda contracción que sufrió en 1998, se mantuvo muy por debajo de sus niveles de 1995-1997.⁵³⁹

7.173 Los Estados Unidos observan que los reclamantes han objetado esta interpretación alegando que la marcada disminución del consumo pudo haber sido causada por perturbaciones de la producción, que no dejaron excedentes no consumidos de la producción de acero para su exportación a otros mercados. Sin embargo, los reclamantes no indican prueba alguna en el expediente que apunte a alguna perturbación de esa clase. Además, el argumento de los reclamantes omite considerar que las importaciones efectuadas por esos países también se vieron afectadas por la aguda disminución del consumo. Aunque la producción en los países afectados hubiera disminuido, no dejando excedentes para la exportación -y el expediente no contiene prueba alguna que indique tal cosa- las importaciones que de otro modo se habrían consumido en esos países se habrían desplazado de todos modos al mercado mundial.⁵⁴⁰ Las importaciones de productos de acero procedentes de Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia tuvieron un salto de 113,5 por ciento sólo entre 1997 y 1998, y en el año 2000 se situaban todavía 132,8 por ciento por encima de su nivel de 1996.⁵⁴¹

7.174 Los Estados Unidos alegan que en las repúblicas de la ex URSS se produjo un desnivel cada vez mayor entre la producción y el consumo. El mercado interno de esas repúblicas era incapaz de absorber una parte importante de la producción local. En 1994 la producción de acero era aproximadamente 2,28 veces mayor que el consumo; esta relación alcanzó su nivel máximo en 1998, cuando la producción de acero era 2,58 veces mayor que el consumo. Esto indica que esas industrias

⁵³⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

⁵³⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵³⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el informe de la USITC, volumen II, OVERVIEW -7.

⁵⁴⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁴¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 962.

sufrían una presión permanente y cada vez más intensa para que buscaran mercados de exportación a fin de colocar este excedente de la producción. Las crisis financieras asiáticas que se iniciaron en 1997 exacerbaron la presión en busca de nuevos mercados de exportación, en cuanto Asia había sido un importante mercado de exportación para el acero producido en la ex URSS. Además, la crisis monetaria de Asia tuvo repercusiones y acentuó las presiones sobre las monedas de las repúblicas de la ex URSS y también frenó el crecimiento.⁵⁴²

7.175 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia alega que no incumbe a los reclamantes demostrar la inexistencia de la relación que los Estados Unidos dan por supuesta entre las crisis económicas de Asia y Rusia y el presunto aumento de las importaciones de acero. Tampoco corresponde que los abogados de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales traten de probar a posteriori la exactitud de las premisas. En realidad, correspondía a la USITC demostrar la existencia de esa relación; pero no presentó prueba alguna que la respaldara.⁵⁴³ Noruega está de acuerdo en que la teoría del desplazamiento, expuesta por los Estados Unidos, no tiene fundamento en parte alguna del informe de la USITC. Aunque los Estados Unidos presentan algunas cifras sobre sus importaciones procedentes de países de la ex URSS, no presentan ninguna sobre desplazamientos y desviaciones a través de Miembros de la OMC.⁵⁴⁴

7.176 Las Comunidades Europeas también controvierten la utilización por los Estados Unidos de nuevos datos que no figuran en el expediente para responder a las deficiencias señaladas en el análisis de la USITC. Tal cosa no sólo es inaceptable, sino que el hecho de tener que apoyarse en datos ajenos al expediente demuestra que la explicación facilitada por la USITC es inadecuada.⁵⁴⁵

La explicación de la USITC

7.177 Las Comunidades Europeas y Suiza alegan que el análisis de la USITC está basado en hechos dispersos e incompletos y que sus resultados son sugerencias vagas y especulaciones. Se presume que hubo una evolución imprevista de las circunstancias "primaria", consistente en graves dislocaciones cambiarias tanto en la ex URSS como en Asia, que provocó en esos países un aumento en gran escala de las exportaciones de acero, o la disminución de su importación, lo cual tuvo por consecuencia un aumento de los volúmenes de acero en el mercado mundial y, supuestamente, causó un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. El efecto que se alega es más bien indirecto. Los efectos indirectos, por ser más complejos, requerirían una explicación más completa. Pero la explicación de la USITC es superficial en grado sumo. La mayor parte de las "pruebas" del supuesto aumento de las exportaciones de esos países provienen de datos referentes a la disminución del consumo de productos de acero en esos mercados. Sin embargo, una disminución del consumo no significa que exista un aumento de las exportaciones. Suiza y las Comunidades Europeas sugieren que, del mismo modo en que sufría perturbaciones la producción interna de las industrias consumidoras de acero, lo mismo

⁵⁴² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, Prueba documental 19 (*World Economic Outlook*, diciembre de 1997, páginas 20 y 30) (EE.UU. - Prueba documental 74).

⁵⁴³ Segunda declaración oral pronunciada por Nueva Zelandia, párrafo 5.

⁵⁴⁴ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 44.

⁵⁴⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 80 y 81.

pudo ocurrir con la producción de los productores de acero⁵⁴⁶; y las Comunidades Europeas señalan que estas otras hipótesis no están analizadas en parte alguna del Segundo Informe Complementario de la USITC.⁵⁴⁷

7.178 Las Comunidades Europeas y Suiza también alegan que la compleja confluencia de los hechos que supuestamente provocaron un aumento de las importaciones de determinados productos de acero no era nada evidente. Sin embargo, en el informe de la USITC no existe ningún atisbo de explicación de la forma en que tal cosa habría ocurrido, y la explicación de esa supuesta evolución imprevista de las circunstancias en el Segundo Informe Complementario no constituye una explicación fundamentada y suficiente.⁵⁴⁸ Las Comunidades Europeas agregan que la USITC no expresó opinión alguna acerca de si esos hechos eran realmente una "evolución imprevista de las circunstancias", como quedó demostrado por la forma en que devolvió esa responsabilidad a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. La USITC declaró expresamente que la evaluación del grado en que las decisiones de los grupos especiales de la OMC sugerían que la "evolución imprevista de las circunstancias" se relaciona con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias respectivas "está en múltiples sentidos fuera de la competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no están comprendidas en su mandato, sino que son responsabilidad del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y los organismos competentes del Poder Ejecutivo". Sin embargo, ni el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales ni otros organismos formularon tampoco una determinación.⁵⁴⁹

7.179 Según las Comunidades Europeas, las explicaciones de la USITC son demasiado vagas para que puedan considerarse explicaciones fundamentadas y suficientes. Por ejemplo, la explicación de la USITC sobre el efecto de la crisis financiera de Rusia figura solamente en un único párrafo de la carta de la USITC. Se remite en notas a pie de página a una reseña de menos de una página y media que figura en el informe de la USITC y que no se relaciona con la crisis financiera de 1996, sino con las perturbaciones derivadas de la disolución de la ex Unión Soviética en 1991. En el informe de la USITC no existe ninguna mención de la crisis financiera, o las "dificultades", de Rusia o la ex Unión Soviética que se mencionan en su Segundo Informe Complementario. Los cuadros del informe de la USITC demuestran graves perturbaciones entre 1991 y 1994 (período en el cual, según se nos dice, la USITC no se basó), pero nada digno de destaque entre 1996 y 1999.⁵⁵⁰ Las informaciones referentes a la crisis financiera asiática no son mucho más detalladas ni precisas. Existe menos de una página sobre el tema en el informe de la USITC, y sus datos se refieren al consumo de acero en cinco países en 1998.⁵⁵¹

7.180 Los Estados Unidos discrepan con los reclamantes en cuanto a que la USITC no estableció una vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el consiguiente aumento de las

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

⁵⁴⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 69.

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

⁵⁴⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 60 y 61.

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

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

importaciones. La USITC señaló la existencia de ramas de producción orientadas a la exportación; las crisis cambiarias; la disminución del consumo en los países que sufrían esas crisis; y la perturbación resultante en el mercado mundial del acero causada por esas disminuciones.⁵⁵² La USITC también señaló la situación anticíclica del mercado estadounidense cuando se produjeron esas crisis financieras, al conservar su firmeza la demanda de los Estados Unidos al mismo tiempo que otros mercados sufrían contracción o estancamiento, y la persistente valorización del dólar de los Estados Unidos, que daba un especial atractivo al mercado estadounidense para las exportaciones desplazadas.⁵⁵³ Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han indicado todavía prueba alguna en el expediente de la investigación que contradijera la interpretación de los hechos realizada por la USITC, y menos aún que demostrase que la interpretación de la USITC no fue razonable.⁵⁵⁴

7.181 En opinión de los Estados Unidos, los reclamantes tendrán que hacer alguna vez algo más que alegar que la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias por la USITC fue infundada e insuficiente; tendrán que acreditar de algún modo que lo fue. Los Estados Unidos sostienen que la USITC indicó diversos hechos, mostró que habían sido imprevistos y demostró que provocaron un aumento de las importaciones. La demostración de la USITC fue tanto fundamentada como suficiente. Los reclamantes no han presentado prueba ni argumento alguno que debilite el análisis de la USITC.⁵⁵⁵

7.182 Los reclamantes también alegan que, a pesar que los Estados Unidos impusieron 11 medidas de salvaguardia diferentes sobre numerosos productos, la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC se relaciona con la producción de acero en general y se apoya en una selección de estadísticas que sólo corresponden a ciertos productos de algunos países escogidos y a períodos que no son coherentes. Según los reclamantes, una explicación adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias tendría que haberse basado en el examen de los hechos que provocaron un aumento de las importaciones de cada uno de los productos, conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que se refiere a "un producto"; y la explicación tendría que conducir a las determinaciones respectivas. Según los reclamantes, no se ha establecido ninguna vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y cada uno de los productos sobre los cuales se impusieron medidas de salvaguardia.⁵⁵⁶ Nueva Zelandia añade que el análisis de la USITC respecto de la ex Unión Soviética está basado únicamente en datos referentes a la producción de "acero en bruto"⁵⁵⁷, y la USITC no explica la relación entre el "acero en bruto" y las diversas categorías de productos abarcadas en su investigación. Del mismo modo, los datos referentes a la crisis financiera asiática en que se apoya la USITC se refieren únicamente al consumo de "productos

⁵⁵² Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 2 y 3.

⁵⁵³ Segundo Informe Complementario de la USITC, páginas 3 y 4.

⁵⁵⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

⁵⁵⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.

⁵⁵⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 136-139; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 122-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 124-127; Primera comunicación escrita de China, párrafos 94-96; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.20.

⁵⁵⁷ Informe de la USITC. volumen II, cuadro OVERVIEW -3.

de acero acabados", y por lo tanto no pueden servir como base para imponer medidas de salvaguardia sobre productos en bruto ni semielaborados.⁵⁵⁸

7.183 Los reclamantes sostienen que no existe ninguna razón que explique por qué la crisis asiática afectó específicamente a los productos de acero sobre los que se impusieron medidas de salvaguardia más que a cualquier otro producto. Según las Comunidades Europeas, la expresión "tal aumento de las importaciones", así como la prescripción general de que las medidas de salvaguardia deben ser medidas de urgencia, supone que debe existir algún motivo especial o extraordinario por el que la evolución imprevista de las circunstancias tiene efectos en el sector o el producto del que se trata. Las Comunidades Europeas, China y Noruega añaden que los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias deben ser suficientemente concretos para dar lugar a una relación de causalidad suficiente (o conexión lógica, como a veces se la denomina) con el aumento de las importaciones.⁵⁵⁹ Según Nueva Zelandia, es preciso acreditar una "conexión lógica" o vinculación entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones de los productos a los que se aplica la medida de salvaguardia. Por lo tanto, es ése el grado de especificidad necesario para la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁶⁰ Según las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia, es preciso demostrar un efecto concreto en el producto (o el sector) respectivo, y no cabe presumirlo simplemente. La firmeza de la economía de los Estados Unidos, por ejemplo, habrá de tener efectos en numerosos sectores de la economía, e incluso causará un aumento de las importaciones de muchos productos.⁵⁶¹ Sin embargo, los Estados Unidos no hicieron absolutamente ninguna tentativa de relacionar la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" con un aumento de las importaciones de los productos concretos a los que se aplica la medida.

7.184 Los Estados Unidos ponen en tela de juicio la forma en que los reclamantes se apoyan en el carácter de medidas de urgencia que tienen las medidas de salvaguardia, sin definir la relación existente entre ese carácter de urgencia y la relación que debe existir entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos discrepan con la aseveración generalizada de las Comunidades Europeas según la cual "debe existir algún motivo especial o extraordinario por el que la evolución imprevista de las circunstancias tiene efectos en el sector o el producto del que se trata". En opinión de los Estados Unidos, ninguna disposición del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni ninguna decisión del Órgano de Apelación ni informe de los grupos especiales en que se evaluaron esos textos, indica que la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones deba ser "especial" o "extraordinaria". En el texto del artículo XIX y en el artículo 2 no figuran los terminos "especial" ni "extraordinario". Así, el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias, lisa y llanamente, no exigen la prueba de ninguna relación "especial" ni "extraordinaria" entre una evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que tiene por consecuencia.⁵⁶²

⁵⁵⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.21.

⁵⁵⁹ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁶⁰ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁶¹ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China, Suiza, Nueva Zelandia y Noruega a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁶² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173.

7.185 Con respecto a la alegación de que esa evolución imprevista de las circunstancias tiene que relacionarse específicamente con la rama de producción de acero o con productos de acero, los Estados Unidos alegan que la única prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX consiste en que el aumento de las importaciones, en tal cantidad y condiciones tales que causan un daño grave, debe producirse "como consecuencia" del aumento de las importaciones. El texto no exige ningún grado de especificidad. Por lo tanto, siempre que el aumento de las importaciones de un producto, en su cantidad, o las condiciones en que se lo importa, sea consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no tiene importancia alguna que esa evolución de los acontecimientos haya tenido otros efectos.⁵⁶³ El artículo XIX no obliga a las autoridades competentes a establecer un nexo entre cada evolución imprevista de las circunstancias, como una profunda crisis económica, con cada aumento de las importaciones de determinado producto o categoría de productos. En este caso no era preciso establecer un nexo entre los efectos de cada perturbación y cada uno de los productos de acero.⁵⁶⁴

7.186 Según los Estados Unidos, la evolución imprevista de las circunstancias no tiene que afectar necesariamente a un único sector económico. Los Estados Unidos alegan que ninguna disposición del artículo XIX exige que la evolución imprevista de las circunstancias afecte exclusiva ni principalmente a un único sector. A su juicio, una regla según la cual la evolución imprevista de las circunstancias que afectara a múltiples sectores económicos no podría bastar para cumplir el criterio del artículo XIX tendría la consecuencia de que los Miembros dispondrían de mayor flexibilidad para actuar ante perturbaciones económicas limitadas, pero dispondrían de facultades limitadas o nulas para hacer frente a acontecimientos económicos verdaderamente extraordinarios, como la crisis financiera asiática. No puede ser así.⁵⁶⁵

7.187 Los Estados Unidos admiten que, en los hechos, la evolución imprevista de las circunstancias indicada por la USITC tuvo como consecuencia un aumento de la importación, en el mercado de los Estados Unidos, de una gran variedad de productos de acero en tal cantidad y en condiciones tales que causa un daño grave a las respectivas ramas de producción nacionales. Sin embargo, ninguna disposición del artículo XIX exige que la evolución imprevista de las circunstancias sólo dé lugar al aumento de las importaciones de un único producto determinado. Con esa línea de razonamiento, el cambio de la moda que se invocó en el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* no podría haber sido una evolución imprevista de las circunstancias, puesto que la mayor demanda de determinado estilo de sombreros también podía haber intensificado la demanda de determinado estilo de guantes, o de lápices de labios de determinada tonalidad.⁵⁶⁶

7.188 Con respecto al argumento de los reclamantes acerca del acero en bruto y el acero acabado, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no niegan que todos los productos acabados y semiacabados comienzan como productos de acero en bruto, ni tampoco pretenden que los productos de acero acabados provengan de otra cosa que el acero. Según los Estados Unidos, esas objeciones también pasan por alto la constatación de la USITC de que había aumentado la importación de

⁵⁶³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 938.

⁵⁶⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁶⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

prácticamente todos los productos de acero tras la evolución imprevista de las circunstancias, aunque el aumento correspondiente a determinados productos no se considerara causante de daño. Además, los reclamantes también omiten tomar en consideración la parte del informe de la USITC en que se distinguen los efectos de esa evolución imprevista de las circunstancias sobre la importación de determinados productos.⁵⁶⁷

7.189 Frente a estas respuestas, Noruega alega que los Estados Unidos no han fundamentado la determinación de que la evolución imprevista de las circunstancias efectivamente provocó aumentos de las importaciones de todos y cada uno de los productos objeto de investigación. En los informes de la USITC las cifras no están desglosadas (respecto de cada uno de los productos, y ni siquiera respecto de los 10 grupos de productos contra los que se dirigen las medidas), y no hay indicación en parte alguna de los informes, ni en las comunicaciones de los Estados Unidos, por ejemplo, de que la "crisis de Rusia" haya provocado un aumento de las importaciones de "productos de acero fundido con estaño". Noruega sostiene que, en realidad, los países de la ex Unión Soviética sólo tienen exportaciones mínimas de "productos de acero fundido con estaño" a los Estados Unidos -ya se trate de exportaciones directas o indirectas- porque sus exportaciones se sitúan en el extremo de la escala que corresponde a los productos en bruto.⁵⁶⁸

7.190 Las Comunidades Europeas alegan que el artículo XIX del GATT de 1994 exige que la evolución imprevista de las circunstancias tenga como consecuencia un aumento de las importaciones del producto al que se ha de imponer una medida de salvaguardia, y esto vale para cada una de las 10 medidas de salvaguardia (u once, como cabe sostener que son). Cada medida de salvaguardia, por lo tanto, requiere la demostración del cumplimiento de los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del producto (o por lo menos del grupo de productos) que la medida abarca. Las Comunidades Europeas sostienen que, evidentemente, la justificación de que ha habido una evolución imprevista de las circunstancias que provocó el aumento de las importaciones de un producto no significa que se cumpla tal prescripción respecto de todos los productos.⁵⁶⁹

7.191 Los Estados Unidos discrepan con la afirmación de los reclamantes según la cual la autoridad competente debe demostrar un efecto específico de la evolución imprevista de las circunstancias sobre determinadas ramas de producción, requisito que supuestamente deriva de "la expresión 'tal aumento de las importaciones'". Según los Estados Unidos, esa frase no figura en el artículo XIX ni en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que resulta difícil discernir cómo podría utilizarse para justificar una obligación que no estipula ni el artículo XIX ni el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁷⁰ Desde el punto de vista práctico, los Estados Unidos señalan que la USITC constató que la citada evolución imprevista de las circunstancias no afectaba de manera uniforme a los niveles de importación de todos los productos de acero. Observó específicamente que el incremento súbito de las importaciones de ciertos productos se produjo en un momento avanzado del período objeto de investigación y constató que las perturbaciones de los mercados de Asia y de las repúblicas de la

⁵⁶⁷ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 111.

⁵⁶⁸ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 35.

⁵⁶⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 50 y 51.

⁵⁷⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

ex URSS podrían haber tenido efectos menores en el aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y de acero para herramientas.⁵⁷¹

iii) Oportunidad para que las partes interesadas expusieran sus opiniones a la USITC

7.192 Como el análisis de la evolución imprevista de las circunstancias figura en un segundo informe, o informe complementario, las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia alegan que se debió haber consultado a su respecto a las partes interesadas dándoles la oportunidad de formular sus observaciones. Entre esas partes interesadas estaban los importadores, los exportadores y los productores.⁵⁷² Como no ocurrió tal cosa, los terceros no tuvieron oportunidad de exponer sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁷³ Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene una obligación general de permitir que las partes interesadas presenten sus opiniones y formulen sus observaciones acerca de las opiniones y las pruebas de las otras partes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.⁵⁷⁴

7.193 En opinión de los Estados Unidos, el propio informe de la USITC muestra que las condiciones imprevistas acreditadas en su Segundo Informe Complementario daban fundamento a sus determinaciones sobre existencia de daño. La USITC, durante su investigación, procuró específicamente informaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias incluyendo preguntas especiales en sus diversos cuestionarios y pidiendo directamente a las partes que se refirieran a la cuestión en sus comunicaciones escritas.⁵⁷⁵ La USITC investigó las condiciones, y las partes se refirieron a ellas en escritos y en declaraciones formuladas en las audiencias de la USITC. La sección "panorama general" del informe de la USITC se refirió a cada una de las condiciones.⁵⁷⁶ La agitación de los mercados financieros fue señalada específicamente como una condición que

⁵⁷¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 174, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4, nota 24.

⁵⁷² Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178.

⁵⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178; Primera comunicación escrita de China, párrafo 125; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.30; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 166.

⁵⁷⁴ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁷⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, donde se cita el Cuestionario para los Compradores, pregunta I6 (US-43); el Cuestionario para los Importadores, en la pregunta I6 (US-42); y el Cuestionario para los Productores Nacionales, página I-7 (US-41). Transcripción: páginas 326 y 327 (Presidente Koplan) (US-44); página 343 (Sra. Hillman) (US-45); página 1445 (Vicepresidenta Okun) (US-46); y página 2626 (Vicepresidenta Okun) (US-47).

⁵⁷⁶ Informe de la USITC, páginas OVERVIEW 17-18 (crisis financiera asiática); OVERVIEW 18-19 (países de la ex URSS); OVERVIEW 57-60 (tipos de cambio); y OVERVIEW 25-27 (mercado del acero de los Estados Unidos). El persistente crecimiento de la demanda se analizó en las secciones referentes a cada producción.

afectaba a la competencia en el mercado interno.⁵⁷⁷ En consecuencia, la alegación de que los terceros no tuvieron oportunidad para presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias, en violación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es flagrantemente inexacta.⁵⁷⁸ La USITC dio aviso público de la iniciación de su investigación sobre el acero e invitó públicamente a formular observaciones y sugerencias sobre el contenido de sus cuestionarios. Aceptó comunicaciones escritas previas a las audiencias sin límite de extensión, y en varias de esas comunicaciones escritas iniciales se analizó la evolución imprevista de las circunstancias. El informe interno previo a la audiencia de la USITC incluía información sobre la crisis económica asiática, y las persistentes dificultades de las repúblicas de la ex URSS después de la disolución de ésta, y la valorización del dólar estadounidense. La USITC celebró una serie de audiencias públicas en que varios miembros de la Comisión pidieron directamente que las partes formularan sus observaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁷⁹

7.194 Las Comunidades Europeas ponen en tela de juicio la afirmación de los Estados Unidos de que dieron oportunidad adecuada para que los interesados formularan sus observaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias, en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según las Comunidades Europeas, la referencia que hacen los Estados Unidos a los cuestionarios y a los informes internos sobre los cuales las partes interesadas pudieron formular sus observaciones no basta para dar fundamento a su alegación, ya que los Estados Unidos sólo pudieron indicar un único documento interno de la USITC que, una vez examinado, no permitía afirmar que se hubiera dado a las partes interesadas la oportunidad de responder.⁵⁸⁰

7.195 Según los Estados Unidos, la posición de las Comunidades Europeas es incorrecta en cuanto parecen creer que el párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente a enumerar de forma explícita las cuestiones en examen y a pedir a las partes interesadas que expongan sus opiniones sobre cada una de ellas. No existe fundamento para esta pretensión en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación efectivamente ha definido la obligación de la autoridad competente estableciendo que está limitada a dar a las partes interesadas "la oportunidad" de presentar pruebas y formular observaciones sobre las pruebas presentadas por las otras partes.⁵⁸¹ Los Estados Unidos reiteran que la USITC cumplió muy holgadamente esta obligación al dar a las partes múltiples oportunidades para presentar pruebas, argumentos y observaciones, y procurar activamente sus aportaciones. Los Estados Unidos también alegan que la sugerencia de la Comunidades Europeas, según la cual la autoridad competente tiene la responsabilidad de entregar un proyecto de su propio dictamen para que las partes interesadas

⁵⁷⁷ Informe de la USITC, páginas 56 a 58. El grado de la posibilidad de sustitución, entre moderado y alto, que facilitó el desplazamiento de las exportaciones de productos de acero de otros mercados al de los Estados Unidos, también se analizó en las secciones referentes a cada producción: informe de la USITC, páginas 58 (CPLPAC), 308 (productos estañados), 96 (barras laminadas en caliente), 105 (barras acabadas en frío), 112 (barras de refuerzo), 158 (ciertos tubos soldados), 171 (ABJH), 210 (barras de acero inoxidable) y 219 (varillas de acero inoxidable).

⁵⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954.

⁵⁷⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁵⁸⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 82-87.

⁵⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

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

iv) *Oportunidad de la explicación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias"*

7.196 Los reclamantes también alegan que, como el hecho de la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse antes de imponer medidas de salvaguardia, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una "constatación" o "conclusión fundamentada" sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". El informe de la USITC no se refiere a ninguna "evolución imprevista de las circunstancias". En lugar de ello, la USITC presentó el 9 de febrero de 2002 un Segundo Informe Complementario, basado en una solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de que indicara la evolución imprevista de las circunstancias correspondiente a cada determinación positiva.⁵⁸³ Según las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega, la explicación de la USITC se realizó a posteriori y carece de relación con el aumento de las importaciones durante el período objeto de investigación. A su juicio, la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC es posterior a las constataciones sobre aumento de las importaciones y existencia de daño grave y está divorciada de ellas, lo que es contrario a las prescripciones que contiene el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.⁵⁸⁴

7.197 Los Estados Unidos alegan, en cambio, que la circunstancia de que la USITC formulara el Informe Complementario después de terminar su análisis de todas las importaciones no convierte el Informe Complementario en "un análisis a posteriori". La USITC formuló su respuesta antes de la decisión de aplicar las medidas de salvaguardia, lo cual cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar la medida "solo ... si dicho Miembro ha determinado" que el aumento de las importaciones de un producto causa un daño grave.⁵⁸⁵ Los Estados Unidos sostienen que la "determinación", a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es la conclusión jurídica de las autoridades competentes acerca de si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan un daño grave. La determinación de los Estados Unidos en ese sentido se formuló el 22 de octubre de 2001.⁵⁸⁶

7.198 Frente a esta respuesta, China señala que la formulación de diversos informes a lo largo de un período de tiempo plantea algunos problemas cuando el informe inicial sirve de base para la determinación de la existencia de daño grave y se presenta información pertinente adicional en un informe complementario, en particular, respecto de la evolución imprevista de las circunstancias. China se pregunta si la USITC pudo tener en cuenta la información adicional en su informe para la

⁵⁸² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

⁵⁸³ Primera comunicación escrita de la Comunidades Europeas, párrafos 124 y 125, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, anexo I, páginas 1 a 4, Prueba documental CC-7; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 110-112.

⁵⁸⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 131; Primera comunicación escrita de China, párrafo 91; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 118; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 119.

⁵⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 951.

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

determinación sobre existencia de daño. En caso afirmativo, ¿cómo se concilia ese hecho con la circunstancia de que no exista en el informe de la USITC ninguna observación sobre la evolución imprevista de las circunstancias, y haya sido preciso esperar que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales lo pidiera específicamente para que la USITC diera explicaciones sobre esa evolución? A juicio de China, el Informe Complementario no puede subsanar los defectos que se encuentran en el informe de la USITC.⁵⁸⁷

7.199 Los Estados Unidos responden señalando que los reclamantes no han intentado explicar por qué la forma y la estructura del Informe no son el tipo de detalles internos específicamente librados a la autoridad competente.⁵⁸⁸ Además, los reclamantes desconocen el hecho de que la USITC calificó específicamente la evolución de las circunstancias como imprevista, citó pruebas acerca de las previsiones de los negociadores al asumir los compromisos de la Ronda Uruguay, e invocó las expectativas de los analistas profesionales para demostrar la medida en que tales hechos fueron imprevistos, incluso cuando ya se estaban desarrollando.⁵⁸⁹

D. "UN PRODUCTO"

1. Orden de identificación del producto importado y de la rama de producción nacional

7.200 Las Comunidades Europeas y China alegan que el método de la USITC, de basar sus determinaciones en grupos arbitrarios y cambiantes de productos sin haber identificado antes productos importados concretos, está fundamentalmente viciado y es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁰ Los Estados Unidos alegan, como defensa, que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna prescripción que obligue a identificar desde el principio un producto importado concreto.⁵⁹¹

7.201 Las Comunidades Europeas, Corea, China, Suiza y Noruega alegan que la primera obligación en una investigación en materia de salvaguardias, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, consiste en identificar un producto importado concreto. Ese acto es anterior a la definición de la "rama de producción nacional que produce un producto similar o directamente competidor".⁵⁹² Nueva Zelanda alega que el proceso para determinar la "rama de producción nacional" pertinente debe centrarse desde el principio en el producto que se alega que se está importando en cantidades mayores. Esto requiere una definición inicial de ese producto importado.⁵⁹³

⁵⁸⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 31.

⁵⁸⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

⁵⁸⁹ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 110.

⁵⁹⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 181; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 171.

⁵⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 97 y 101.

⁵⁹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 179 y 185, respuesta escrita de China a la pregunta 35 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 19; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 168 y 176; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 164 y 171.

⁵⁹³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.32.

7.202 Corea alega que, no existiendo tal análisis, la rama de producción nacional solicitante determinaría el alcance del producto similar, lo que evidentemente trastocaría los requisitos jurídicos del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁴ Del mismo modo, Noruega sostiene que si no se define adecuadamente el producto importado no puede existir un "producto similar" y, de ese modo, no puede haber definición de la rama de producción nacional. Definir en primer lugar la rama de producción nacional significa "poner todo el sistema patas arriba" y es evidentemente inadmisibles con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁵

7.203 Según el Japón, en cambio, no importa el orden en que se definan el producto importado y el producto similar siempre que se definan debidamente el alcance del producto nacional similar y, a su vez, la rama de producción nacional. El Japón y el Brasil sostienen que la discusión sobre el orden disimula el verdadero problema de la forma correcta de clasificar los productos, tanto los similares como los importados para asegurar que existe una relación de "similitud" entre los productos importados y los nacionales, tomados individualmente, al definir la rama de producción nacional. El Japón entiende que existe orientación sobre la forma en que corresponde clasificar los productos en lo que respecta al producto similar, sobre lo cual se cuenta con un gran acervo de jurisprudencia.⁵⁹⁶

7.204 Los Estados Unidos sostienen que, aunque la USITC parte del universo formado por los productos importados que se indican en la solicitud, la USITC sólo está obligada a definir o identificar el producto nacional o los productos nacionales que son similares o directamente competidores del artículo o los artículos importados que figuran en la petición o solicitud. No está obligada a examinar si corresponde o no subdividir (o combinar) los artículos importados que se indican en la solicitud en subgrupos pertinentes antes de identificar los productos nacionales similares.⁵⁹⁷

7.205 Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de los reclamantes parecen basarse en la idea de que las definiciones del producto similar se realizan antes de obtenerse las pruebas. Sin embargo, la USITC no determina anticipadamente su definición del producto similar. En el presente caso, la USITC inició correctamente su análisis sobre los productos similares a partir de los productos objeto de esta investigación, que incluían un conjunto de productos de acero; y, después de examinar los factores apropiados según el contexto y las circunstancias de esta investigación, formuló sus definiciones sobre los productos similares. Contrariamente a lo que alegan los reclamantes, la USITC no estaba obligada a empezar por ningún producto similar previamente definido, determinado en otras investigaciones conforme a diferentes normas y sobre la base de los expedientes de los asuntos en que fueron definidos.⁵⁹⁸

7.206 Los Estados Unidos también responden que, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, sería admisible que las autoridades competentes determinen en primer lugar las ramas de producción nacionales (el producto nacional) que han sufrido el daño y seguidamente, en segundo lugar,

⁵⁹⁴ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 22.

⁵⁹⁵ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 52.

⁵⁹⁶ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁵⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

⁵⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

determinen los productos importados concretos de los que se considera que han causado el daño. El párrafo 2 a) del artículo 4 indica lo que deben hacer las autoridades competentes antes de llegar a una determinación; esa norma no las obliga a cumplir esas tareas en ningún orden determinado. Los Estados Unidos sostienen que, de cualquier modo, la USITC no identificó en primer lugar las ramas de producción nacionales. En primer lugar examinó las mercancías objeto de investigación, determinó los productos de acero nacionales idénticos, clasificó esos productos nacionales en productos similares separados, y clasificó los productos importados en las mismas categorías.⁵⁹⁹ Después de definir sus productos nacionales similares, la USITC identificó los productos importados objeto de investigación (es decir, "ese producto" o "el producto importado concreto") que correspondían o se equiparaban con cada una de las definiciones de productos similares, para llevar a cabo cada uno de sus análisis sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación de causalidad.⁶⁰⁰

7.207 Las Comunidades Europeas responden que no es posible conciliar el método de los Estados Unidos con el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que distingue explícitamente entre "un producto", o "ese producto", y los "productos similares o directamente competidores" producidos por la rama de producción nacional. La expresión "producto", referida al importado, se utiliza en cada una de las condiciones estipuladas por el párrafo 1 del artículo 2 ("un producto" o "ese producto"). Contextualmente, la diferencia entre estos dos conceptos queda corroborada también por el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que precisa la definición de la "rama de producción nacional" aclarando que esa definición sólo es pertinente "para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño". El párrafo 2 a) del mismo artículo supone, entonces, una determinación del "aumento de las importaciones" antes de que pueda analizarse si han causado o amenazan causar un daño grave, y el apartado b) de la misma disposición contiene la expresión "producto de que se trate". Por último el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también se refiere al "producto importado" contra el cual puede imponerse una medida.⁶⁰¹

7.208 Corea sostiene que la falta de una prescripción específica sobre la forma en que debe efectuarse el análisis del producto importado no es determinante. Los propios términos del Acuerdo sobre Salvaguardias precisan muy claramente que lo que debe identificarse es "ese producto importado" o, en el caso del artículo XIX del GATT de 1994, un "producto o productos determinados".⁶⁰² El párrafo 2 del artículo 2 se refiere al "producto importado" (en inglés: *"a product being imported"*) contra el cual puede imponerse una medida. El Acuerdo pone de manifiesto que, aunque no existe ninguna limitación al alcance de los productos objeto de investigación, en cada caso "ese producto" debe identificarse y analizarse en la investigación; de lo contrario no habría fundamento para imponer una medida respecto de ese producto.⁶⁰³

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

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

⁶⁰¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 113.

⁶⁰² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 21.

⁶⁰³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 22.

7.209 Los Estados Unidos contraponen el argumento de que parece haber cierta coincidencia en que el problema no consiste en el orden del análisis que se emplea en la metodología general de la USITC (es decir, en que se comience por identificar el producto nacional similar o los productos importados), sino en determinar si algunas definiciones de productos de esta investigación, en particular, fueron o no demasiado amplias.⁶⁰⁴ La forma en que la USITC dirige su atención al producto nacional y no al importado a los efectos de su análisis sobre si existe un único producto similar o hay productos similares múltiples se ajusta plenamente al objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Éste dispone un análisis de la situación de la rama de producción nacional (es decir, el examen acerca de si los productores nacionales del producto similar experimentan o no un daño grave) para protegerla si es necesario, aunque temporalmente, contra el aumento de las importaciones. Teniendo en cuenta el objeto del Acuerdo, resulta totalmente razonable que se examinen los productos nacionales para verificar la composición y el alcance de los productos similares pertinentes. Al fin y al cabo, según alegan los Estados Unidos, si el objetivo es una identificación precisa del producto nacional similar para poder definir la rama de producción nacional pertinente con el fin de "asegurar que únicamente los productores nacionales que sufren un daño grave obtengan un respiro que facilite el reajuste"⁶⁰⁵, la lógica impone que el análisis empiece por el examen de los productos nacionales y no de los importados. El análisis en materia de salvaguardias apunta a la situación de la rama de producción nacional y su reacción a los estímulos. La naturaleza de las ramas de producción extranjeras exportadoras no facilitaría lógicamente ese análisis indispensable.⁶⁰⁶

7.210 Los Estados Unidos añaden que cualquier análisis sobre el producto similar debe basarse en un expediente de pruebas. Subdividir los productos importados en diversos grupos antes de la obtención de cualquier prueba como parte de la investigación, conforme a lo que propugnan algunos reclamantes, pondría en tela de juicio el fundamento mismo de cualquier constatación que resultase. En cambio, la USITC no determinó anticipadamente sus definiciones de los productos similares, sino que en primer lugar reúne pruebas, y sólo entonces pasa a un análisis utilizando los factores apropiados para su investigación, y una determinación del producto similar basada en las circunstancias de cada caso particular. Este método asegura que, del mismo modo que en otras cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, las definiciones de los productos similares estén en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.⁶⁰⁷

7.211 Según los Estados Unidos, obligar a una autoridad competente a delimitar la clasificación de los productos similares pertinentes sobre la base exclusiva de los productos importados indicados en una petición o solicitud de investigación plantea diversos problemas, y no es el menor de ellos que no exista tal obligación en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La imposición de tal exigencia también podría paralizar a la autoridad competente en formas que resultarían perjudiciales para su investigación y, en consecuencia, probablemente resultara perniciosa también para las conclusiones a que llegara en última instancia. El propio alcance mundial del procedimiento en materia de salvaguardias significa que una investigación habrá de involucrar a menudo muchos productos de numerosos países, y los originarios de cada uno de ellos pueden variar considerablemente. En consecuencia, si la autoridad competente orienta su investigación por los productos importados y no

⁶⁰⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

⁶⁰⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁰⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.

⁶⁰⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 49.

por los nacionales, resulta mucho menos probable que se obtenga una información útil para definir los productos nacionales similares y las ramas de producción nacionales pertinentes.⁶⁰⁸

⁶⁰⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 50.