

2. Definición e identificación del "producto importado"

a) Especificidad del producto importado

7.212 Las Comunidades Europeas, Suiza, Noruega y el Brasil recuerdan que el Órgano de Apelación precisó en *Estados Unidos - Cordero* que "una medida de salvaguardia se aplica a un 'producto' concreto, a saber, el producto importado"; y que es importante la definición correcta de ese "producto concreto" para asegurar que la medida de salvaguardia sólo se imponga "si el producto concreto ('ese producto') surte los efectos indicados sobre la 'rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores'".^{609, 610}

7.213 Según las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega, este concepto de "producto concreto" es diferente y más reducido que el concepto de "producto similar o directamente competidor", que alude a los productos nacionales que se comparan con los importados.⁶¹¹ Esta prescripción ya figuraba en el artículo XIX del GATT de 1947, que se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados".⁶¹² El requisito de especificidad supone que cada producto se identifique y se trate por separado en lo que respecta al aumento de las importaciones y la relación de causalidad.⁶¹³ Impide que las autoridades investigadoras agrupen dos o más productos importados a los efectos del aumento de las importaciones, el análisis de la causalidad y el momento de imposición de las medidas de salvaguardia, aunque pueden determinar un aumento de las importaciones y el efecto causante de daño respecto de uno solo de los productos.⁶¹⁴

7.214 Según los Estados Unidos, los reclamantes no presentan respaldo alguno para su alegación según la cual "este concepto de 'producto concreto' es diferente y más reducido que el concepto de 'producto similar o directamente competidor', que alude a los productos nacionales que se comparan con los importados".⁶¹⁵ Además, su fundamento para definir en primer lugar "productos importados concretos" consiste en obligar a las autoridades a examinar si esas importaciones han aumentado, como un "filtro" anterior a la realización del análisis sobre el producto similar. La metodología que proponen los reclamantes carecen de todo fundamento en el Acuerdo. Además, resulta irónico que los reclamantes, que habían aducido en forma inexacta que la USITC definía los productos similares con el fin de alcanzar el resultado que deseaba, estén planteando en realidad que la USITC debió haber

⁶⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

⁶¹⁰ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 87; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 170; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 175.

⁶¹¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 185; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 171.

⁶¹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 186; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 171 y 172.

⁶¹³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 186 y 188.

⁶¹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 186; respuesta escrita de China a la pregunta 35 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 176 y 177; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 171 y 172.

⁶¹⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 184 y 185.

aplicado un criterio orientado a determinados resultados antes de definir el producto nacional similar.⁶¹⁶

7.215 Las Comunidades Europeas alegan también que el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé claramente que las investigaciones en materia de salvaguardias se efectúen respecto de un único producto determinado: "un producto", y no un grupo de productos diferentes ni un grupo de subproductos escogidos.⁶¹⁷ El Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado a la luz de su objeto y fin, que consiste en asegurar que no se atribuya indebidamente el daño grave a un producto importado, prohíbe una definición del producto importado que por su "amplitud" ~~de~~ lugar a que se impute indebidamente un daño a un producto cuya importación no ha aumentado.⁶¹⁸

7.216 Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece parámetro alguno para la definición de "ese producto".⁶¹⁹ El supuesto requisito que invocan los reclamantes, de subdividir o identificar por separado productos importados antes de definir los productos nacionales similares, carece de todo apoyo en el Acuerdo. Los reclamantes aducen que existe respaldo para ese requisito y esas definiciones estrechas imputando al Acuerdo interpretaciones que no autorizan su texto ni su propósito.⁶²⁰ La definición del término "producto" que dan los diccionarios confirma que su significado es bastante flexible y depende del contexto en que se emplee. Puede aplicarse a determinado artículo vendido, a un grupo de artículos o a una categoría de ellos. En casi todas las situaciones en que determinado objeto puede calificarse como "producto" es posible encontrar otro "producto" más general, del que el primero forma parte, y también un subconjunto de ese producto que, a su vez, puede calificarse igualmente como "producto".^{621, 622}

7.217 Los Estados Unidos añaden que los reclamantes se equivocan al apoyarse en las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* para sostener que la USITC estaba obligada a definir "productos importados concretos". El Órgano de Apelación rechazó la imposición de una medida de salvaguardia sobre un artículo importado, la carne de cordero, por los efectos perjudiciales que ese artículo importado tenía para los productores nacionales de otro producto nacional totalmente diferente (los corderos en pie) que no había sido definido como producto similar.⁶²³ Esta declaración se refiere al proceso por el cual se define una rama de producción

⁶¹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 100 y 101.

⁶¹⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 90.

⁶¹⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶¹⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

⁶²¹ Por ejemplo, según el contexto respectivo, puede considerarse un "producto" cada uno de los siguientes: un bolígrafo azul retráctil descartable; el conjunto de todos los bolígrafos azules descartables; el conjunto de todos los bolígrafos descartables; el conjunto de todos los bolígrafos; el conjunto de todos los instrumentos para escribir descartables; y el conjunto de todos los instrumentos para escribir.

⁶²² Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 19 y 21 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

nacional consistente en los productores de productos similares o directamente competidores, y no a la clasificación de los productos importados en categorías antes de definir los productos nacionales similares, como alegan los reclamantes.⁶²⁴ Además, en el párrafo que sigue a esa constatación, el Órgano de Apelación declara explícitamente que "lo primero que debe hacerse ... es determinar qué productos son 'similares' al producto importado o 'directamente competidores' con él"; es decir, lo primero es definir el producto nacional similar.^{625, 626}

7.218 Las Comunidades Europeas y China responden que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* permite deducir que las importaciones tienen que identificarse antes que el producto nacional similar.⁶²⁷ Según las Comunidades Europeas, también puede extraerse del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tal como lo aclaró el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, que el conjunto de artículos de producción nacional no puede contener productos que ni siquiera son similares ni directamente competidores entre sí.⁶²⁸ Los Estados Unidos parecen sugerir que, si el producto importado se hubiera definido como carne de cordero y corderos en pie, la determinación del producto similar y de la rama de producción nacional habría sido diferente: el producto similar y el importado habrían sido carne de cordero y cordero en pie, porque el cordero en pie es un producto que sirve de insumo para la carne de cordero. Sin embargo, el criterio adoptado por los Estados Unidos rompe lo que el Órgano de Apelación ha llamado la continuidad lógica establecida por el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁶²⁹ El Brasil alega que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* aclaró que un producto importado no puede ser similar a más de un producto nacional. Respecto de cada producto importado existe un único producto nacional similar.⁶³⁰

7.219 Los Estados Unidos rechazan el argumento de que el artículo XIX y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* obligan a las autoridades nacionales a analizar las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 en un orden determinado.⁶³¹ Determinadas partes del análisis tienen, efectivamente, un orden lógico; pero el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no impone al análisis determinado orden. Si se cumplen las condiciones del párrafo 1 del artículo 2, resulta indiferente que las autoridades competentes hayan constatado en primer lugar el aumento de las importaciones o la existencia de daño grave. Lo único que se exige es que se cumpla cada una de las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos están de acuerdo en que el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* contemplan un orden cronológico en la evolución de un aumento de las importaciones que cumpla las exigencias del artículo XIX: una obligación o concesión arancelaria, seguida por una evolución imprevista de las circunstancias, a continuación un aumento de las importaciones y, por último, un daño grave. Pero esto no impone a las autoridades

⁶²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

⁶²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 87, 92 y 94, nota 55.

⁶²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 97.

⁶²⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 45.

⁶²⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 134 y 137.

⁶²⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 139 y 140.

⁶³⁰ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 10.

⁶³¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 36-39.

competentes la obligación de seguir ese orden cronológico en la organización de su análisis. Existen, desde luego, determinadas etapas iniciales lógicas del análisis. El producto nacional similar tiene que identificarse antes de determinar si la rama de producción nacional que produce el producto similar ha sufrido o no un daño grave, y tanto el producto nacional similar como el producto importado tienen que definirse antes de determinar si las importaciones han aumentado en relación con la producción nacional. En cambio, no existe ningún requisito en el Acuerdo sobre Salvaguardias por el cual deba definirse el producto importado antes que el producto nacional similar, o deba determinarse la evolución imprevista de las circunstancias antes de establecer si las importaciones han aumentado. Siempre que las autoridades competentes hayan efectuado todas las constataciones necesarias, poco importa el orden en que se las realice. El hecho de no haber seguido el orden de las constataciones que propugnan la Comunidades Europeas y Suiza no acredita *prima facie* una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶³²

7.220 Según los reclamantes, es exacto que el orden en que se efectúen las constataciones no siempre es importante. Pero ciertas constataciones no pueden realizarse adecuadamente cuando faltan otras constataciones necesarias. Así, por ejemplo, no puede considerarse que un producto es similar a algo que todavía no ha sido definido. Los reclamantes sostienen que los Estados Unidos admiten haber realizado ese análisis en orden inverso y, por lo tanto, haberlo hecho incorrectamente.⁶³³

7.221 Corea plantea que, con la definición adoptada por los Estados Unidos en este asunto, si el producto importado consiste en CPLPAC, el producto nacional similar es CPLPAC, que está formado por desbastes, acero laminado en caliente y en frío, acero resistente a la corrosión y chapas. Suponiendo, a efecto de argumentación, que CPLPAC constituya un producto similar separado, si la rama de producción optara por limitar su solicitud de medidas de salvaguardia únicamente a las importaciones de desbastes, se plantearía la cuestión de si el producto nacional similar seguiría siendo CPLPAC o consistiría en los desbastes. Según el análisis que los Estados Unidos de *Estados Unidos - Cordero* y su método de equiparación⁶³⁴, si los desbastes fueran el único producto importado, el producto similar consistiría solamente en los desbastes. En cambio, Corea adopta la posición de que, si los Estados Unidos están en lo cierto al afirmar que los desbastes no son más que una parte de un producto similar más amplio, entonces la circunstancia de que la solicitud se formule únicamente contra los desbastes no altera la naturaleza del producto similar. En otras palabras: el producto similar para las importaciones consistentes exclusivamente en desbastes seguiría siendo CPLPAC. Cada producto importado debe ser "similar" a cada producto nacional. La mera superposición parcial entre los productos importados (desbastes, acero laminado en caliente y en frío, etc.) y los productos similares (desbastes, acero laminado en caliente y en frío, etc.) no basta para constatar la existencia de un único producto similar. Corea sostiene que esto representa su discrepancia fundamental con la posición de los Estados Unidos.⁶³⁵

7.222 Las Comunidades Europeas reiteran que, según el párrafo 1 del artículo 2, la determinación acerca de si "un producto" cumple o no determinadas condiciones no puede efectuarse sin determinar

⁶³² Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶³³ Segunda Declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de revisión", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 28.

⁶³⁴ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 25-33.

⁶³⁵ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

"ese producto". En consecuencia, aunque los Miembros de la OMC no están obligados a reglamentar el alcance de las reclamaciones o solicitudes destinadas a que se inicie una investigación en materia de salvaguardias, deben asegurar que sus autoridades competentes identifiquen el producto importado respectivo a los efectos de la determinación. Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no lo han hecho.⁶³⁶

7.223 El Brasil considera que la posición de los Estados Unidos acerca de si las investigaciones y las medidas se aplican a un único producto importado, o es posible agrupar múltiples productos en una única investigación de productos importados, es confusa y confunde. Por un lado, los Estados Unidos parecen dar por supuesto que es posible agrupar juntos múltiples productos importados en una única investigación siempre que la rama de producción nacional esté definida incluyendo a los productores que producen productos similares que tienen la misma extensión que los múltiples productos importados.⁶³⁷ Por otro lado, los Estados Unidos señalan que "la USITC identifica los productos importados objeto de investigación (o el producto importado concreto) que corresponden o se equiparan con cada una de sus definiciones de productos similares, para llevar a cabo cada uno de sus análisis acerca de si el aumento de las importaciones del producto ha causado daño grave a los productores nacionales del producto similar".⁶³⁸ De este modo, los Estados Unidos parecen admitir que las autoridades no pueden agrupar múltiples productos importados e investigar si su importación ha aumentado y ha causado un daño grave a la rama de producción nacional consistente en productores de múltiples productos similares, que han sido agrupados juntos de la misma manera. Según el Brasil, tienen que existir investigaciones y determinaciones separadas respecto de cada uno de los productos importados y el correspondiente producto nacional similar.⁶³⁹ Como un producto importado tiene que corresponder a un producto nacional similar a él, los criterios sobre los productos similares utilizados para definir los productos nacionales tienen que aplicarse también al producto importado.⁶⁴⁰

7.224 Según Nueva Zelandia, la posición de los Estados Unidos es que deben tomar las importaciones tal como se presentan en la solicitud. Esto, desde luego, desconoce el hecho de que, en realidad, la USITC efectivamente agrupó los productos importados en forma diferente de la que figuraba en la solicitud. Sin embargo, los Estados Unidos también interpretan indebidamente la índole de la obligación que establece el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la necesidad de cierto grado de especificidad del producto importado para que pueda realizarse cualquier determinación coherente del producto "similar".⁶⁴¹ El termino empleado es "producto", y no la forma plural "productos", por lo que existe desde el principio un supuesto de especificidad del producto. Esta conclusión queda reforzada tanto por el contexto como por el objeto y fin del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al igual que una medida de salvaguardia puede imponerse únicamente cuando la rama de producción nacional que sufre un daño grave produce un producto "similar[]" o directamente competidor[], el producto importado al que se impone la medida de salvaguardia debe

⁶³⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 99.

⁶³⁷ Véanse, a este respecto, los argumentos de los Estados Unidos que figuran en el párrafo 7.231.

⁶³⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶³⁹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 6-8.

⁶⁴⁰ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 9.

⁶⁴¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.49.

ser "similar[]" [al producto nacional] o directamente competidor[]" con él. Sólo tales productos son competidores y sólo el daño causado por un aumento de importaciones competidoras podría ser objeto de una medida de salvaguardia.⁶⁴² Aunque los Estados Unidos procuran negar que exista cualquier requisito de demostrar la similitud entre los productos agrupados, la USITC, en realidad, se esforzó por mostrar cierto grado de similitud entre ellos.⁶⁴³ Las Comunidades Europeas también alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no autoriza determinaciones (ni la obtención de datos) sobre la base de "tipos" o "categorías" de productos en lugar de un producto importado concreto. Si el Acuerdo sobre Salvaguardias permitiera, como aducen los Estados Unidos, determinaciones basadas en "tipos de productos" (entre los cuales la USITC no ve "líneas divisorias claras") sin separar productos importados concretos que ni siquiera son similares o directamente competidores, el Acuerdo también permitiría una determinación referente a camisetas y televisores. En conclusión, es posible incluir en un mismo procedimiento de investigación diferentes productos, siempre que en la investigación se reúnan datos y se presenten pruebas referentes a "ese producto" y "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores", permitiendo de ese modo que la autoridad investigadora efectúe una determinación correcta.⁶⁴⁴

b) Propósito de la identificación concreta de los productos importados

7.225 El Japón y Corea consideran que los productos importados no deben tener necesariamente un alcance más estrecho que los productos similares.⁶⁴⁵ Los límites del producto importado deben ofrecer un fundamento razonable para realizar un análisis y una comparación válidos de su similitud (o su carácter directamente competidor, en su caso) con el producto nacional similar. A juicio del Brasil⁶⁴⁶, el agrupamiento de productos, ya sea en los importados o en los nacionales, debe permitir también un análisis de la dinámica de la competencia en el mercado, de modo que permita determinar si las importaciones son o no realmente la causa del daño atribuido a la rama de producción. Si esos productos se definen con excesiva amplitud agrupándolos sin que exista similitud entre ellos, no es posible establecer la relación competitiva entre los productos importados y los nacionales, tomados individualmente, y de ello resulta una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Brasil sostiene que es difícil advertir cómo podría efectuarse debidamente la determinación sobre la existencia de daño y la relación causal respecto de múltiples productos importados y múltiples ramas de producción nacionales que producen productos similares a los importados.⁶⁴⁷

7.226 El Japón sostiene, además, que si se asegura que los productos importados y los nacionales tengan la adecuada relación de competencia, esos límites de los productos importados quedan más reducidos después para cumplir los criterios del "producto similar": las propiedades físicas, el uso

⁶⁴² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.50 y 3.51.

⁶⁴³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.55.

⁶⁴⁴ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁴⁵ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Corea a la misma pregunta.

⁶⁴⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁴⁷ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 137 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

final, la percepción del consumidor y la clasificación arancelaria. De este modo, la cuestión del "producto similar" se relaciona con la discusión sobre "un producto".⁶⁴⁸

7.227 Noruega alega que el producto tiene que estar definido suficientemente para permitir una evaluación adecuada de todas las condiciones estipuladas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias respecto de todos y cada uno de los productos. Los cuatro criterios elaborados por el Órgano de Apelación para determinar la similitud (las características físicas, los usos finales, las preferencias del consumidor y la clasificación aduanera) pueden tomarse como punto de partida para definir el producto importado; pero tienen que aplicarse de modo aún más estricto que para la determinación de lo que constituye el "producto similar". El agrupamiento de diferentes productos no está permitido, porque frustraría los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2. Noruega sostiene también que el concepto de "similitud" es ajeno a esta cuestión, ya que constituye el segundo criterio para identificar la rama de producción nacional, y no el criterio que permite especificar el producto importado.⁶⁴⁹ Aunque dos productos distintos que se escojan sean "similares", no está permitido agruparlos a los efectos de definir un producto importado separado.⁶⁵⁰

7.228 Corea también sostiene que es lógica la necesidad que el producto se defina suficientemente para que sea posible la evaluación requerida acerca de las condiciones especificadas en el párrafo 2 del artículo 2 y desarrolladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es evidente que "ese" producto y el producto "similar" están intrínsecamente vinculados en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Según Corea, el análisis de las condiciones estipuladas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 debe revelar la debida relación entre cada producto, el importado y el similar, de modo que el análisis sobre la existencia de daño grave y la relación causal sea significativo y cumpla lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si cada producto importado y cada producto similar es distinto de los demás productos investigados, un análisis que no tenga en cuenta esa distinción no puede considerarse suficiente.^{651, 652}

7.229 Suiza añade que, además de no cumplir el requisito de constituir "un producto", los grupos de diferentes productos (importados) tampoco pueden compararse con un producto "similar o directamente competidor", porque cada producto únicamente puede ser "similar[] [a otro producto] o directamente competidor[]" con él. Si la importación de cada uno de esos diferentes productos ha aumentado en tal cantidad que causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional, entonces hace falta una investigación para cada uno de los diferentes productos.⁶⁵³

⁶⁴⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 8.

⁶⁴⁹ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 176.

⁶⁵⁰ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90 (los insumos y el producto final deben ser "similares").

⁶⁵² Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 23.

⁶⁵³ Respuesta escrita de Suiza a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

c) Agrupamiento de productos.

7.230 China afirma que la USITC no está autorizada a agrupar productos nacionales similares y utilizar después esos grupos como productos importados a los efectos de la determinación sobre el aumento de las importaciones. Al proceder así, la USITC utiliza los "efectos de agrupamiento" para incorporar productos respecto de los cuales no se cumplen los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁵⁴

7.231 El Brasil alega que una consecuencia del agrupamiento de productos es que los productos importados pueden incluir algunos que no son similares ni directamente competidores entre sí, y que los efectos de esas importaciones pueden apreciarse en relación con ramas de producción nacionales que producen productos que no son ni similares ni directamente competidores. En tal situación, es difícil advertir cómo pueden los Estados Unidos "asegurar que la rama de producción nacional sea la apropiada en relación con el producto importado" o evitar la imposición de medidas de salvaguardia basadas en "los efectos perjudiciales causados por un producto importado a los productores nacionales de productos que no son 'similares o directamente competidores' del producto importado".⁶⁵⁵

7.232 Los Estados Unidos sostienen que, en el caso actual, las definiciones de los productos similares hechas por la USITC tienen la misma extensión que los productos importados de que se trata. Las definiciones de los productos similares y las ramas de producción nacionales corresponden exactamente, en este caso, a los productos importados objeto de investigación. La USITC no definió los "productos similares" nacionales abarcando tipos de acero más numerosos ni diferentes de los artículos importados indicados como objeto de la investigación. Además, la USITC examinó únicamente los efectos de los productos importados de que se trataba (los que correspondían a la definición de cada producto nacional similar) en la rama de producción nacional formada por los productores del respectivo producto nacional similar. El método de la USITC está claramente en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.⁶⁵⁶ Los Estados Unidos sostienen también que los reclamantes no reconocen que casi dentro de cada producto similar definido y del producto importado correspondiente existe una gama de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores análogos o similares, determinados artículos en el final del continuo podrían no ser tan similares.⁶⁵⁷

7.233 A juicio de Corea, el argumento de los Estados Unidos según el cual la USITC se limita a equiparar el producto importado con el producto similar⁶⁵⁸ no es más que una justificación a posteriori que el Grupo Especial no debe tomar en consideración. Corea sostiene que el expediente de la USITC, sin embargo, contradice incluso esta nueva formulación sobre el producto similar: la USITC admite sin reservas que el producto importado y el producto similar no necesitan "tener igual extensión".⁶⁵⁹ Los Estados Unidos parecen presentar su formulación a posteriori sobre el producto

⁶⁵⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 40.

⁶⁵⁵ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 42.

⁶⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65 y 98.

⁶⁵⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

⁶⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65; y primera Declaración pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 16.

⁶⁵⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 26 y 27.

similar (la "equiparación") para lograr un pretexto que permita descartar la pertinencia de *Estados Unidos - Cordero*⁶⁶⁰ (el producto importado no incluía los corderos) y distinguir los precedentes anteriores de la USITC relativos a medidas antidumping y derechos compensatorios.^{661, 662}

7.234 El Japón considera que, aunque dos productos tengan "la misma extensión", esa "igual extensión" no asegura por sí sola la relación necesaria, ya que también es preciso que los productos que componen un grupo sean similares a los demás que lo componen, para asegurar íntegramente la relación de similitud entre los productos importados y los similares nacionales.⁶⁶³ El agrupamiento de productos no similares, como el que hicieron los Estados Unidos con el grupo de CPLPAC, es absurdo porque da lugar a una comparación con productos nacionales no similares y a que la medida correctiva impuesta pueda beneficiar a una rama de producción que no corresponde.⁶⁶⁴ Tales comparaciones violan el párrafo 1 del artículo 2, que obliga a constatar que el aumento de las importaciones causa un daño grave, o una amenaza de daño grave, "a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Según el Japón, al invocar el pretexto de la "igual extensión", los Estados Unidos han disimulado la verdadera dinámica competitiva que existe entre los productos importados y los nacionales al agrupar en un único "producto similar" productos que no son similares. Tal agrupamiento también debe rechazarse, en particular teniendo en cuenta las advertencias específicas del Órgano de Apelación formuladas en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Hilados de algodón* en el sentido de que no se debe beneficiar, en los asuntos relativos a salvaguardias, a ramas de producción que no corresponden.^{665, 666}

7.235 El Brasil añade que la idea según la cual las autoridades competentes pueden agrupar varios productos nacionales que no compiten entre sí directamente y que no son similares entre sí, siempre que tengan igual extensión que los productos importados, dejaría totalmente abierta la cuestión del producto similar. Significaría que el único parámetro para definir el producto nacional similar o directamente competidor con el producto importado sería que los productos nacionales tuvieran la misma extensión que los importados. De este modo, la interpretación que los Estados Unidos exhortan a adoptar al Grupo Especial podría llevar a resultados absurdos, como el de que se llevase a cabo una investigación conjunta sobre las importaciones de camisas de algodón y televisores, sin otra limitación que la de definir las ramas de producción nacionales como aquellas que producen camisas de algodón y televisores.⁶⁶⁷

⁶⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 98.

⁶⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 105 y 106.

⁶⁶² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 32.

⁶⁶³ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁶⁴ El Japón considera que no importa en qué momento se define el producto importado, siempre que se lo defina debidamente en conformidad con el grupo de productos similares que corresponde.

⁶⁶⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 95.

⁶⁶⁶ Respuesta escrita del Japón la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁶⁷ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 43.

7.236 China está de acuerdo en que una única determinación referente al aumento de las importaciones de camisas de algodón y televisores, y el daño grave resultante, sería absurda. Puede haber varios productos objeto de una misma investigación; pero los productos importados concretos que han de ser objeto de las determinaciones que exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias tienen que identificarse siempre. Lo absurdo sería que una única determinación abarcara productos que no son "concretos", pues con ello no se cumpliría la prescripción del Acuerdo sobre Salvaguardias de identificar en primer lugar un producto importado concreto. Ocurriría tal cosa si una única determinación abarcara a la vez las camisas de algodón y los televisores.⁶⁶⁸

7.237 A juicio del Brasil, debe haber investigaciones y determinaciones separadas respecto del aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación causal respecto de cada uno de los productos importados y de las ramas de producción nacional que producen los productos nacionales similares correspondientes. Las autoridades competentes no pueden reducir o agrupar múltiples productos importados, y los múltiples productos similares respectivos, en las mismas investigaciones y determinaciones.⁶⁶⁹ El Brasil sostiene también que el Órgano de Apelación, tanto en *Estados Unidos - Cordero* como en *Estados Unidos - Hilados de algodón*, se refiere al "producto importado" y no a "los productos importados", lo cual supone un único producto importado identificable. Un único producto importado identificable tiene que corresponder a un único producto similar identificable, y no a múltiples productos similares.⁶⁷⁰

7.238 El Brasil⁶⁷¹ y Nueva Zelandia están de acuerdo en que el término empleado es "producto", y no la forma plural "productos", por lo que existe desde el principio un supuesto de especificidad del producto. Resulta difícil advertir cómo puede interpretarse ese texto en el sentido de que permite incluir en una única investigación múltiples productos importados que corresponden a múltiples productos similares de producción nacional o directamente competidores. Cuando se efectúa un agrupamiento de diferentes productos en una categoría de productos importados, el criterio para determinar si eso constituye o no un "producto" apropiado a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser la similitud. Es decir: si los productos comprendidos en esa categoría de productos importados no son "similares" entre sí, no se ha hecho una identificación adecuada del producto importado. Solamente los productos similares son competidores; y, puesto que la "similitud" es la base para determinar el producto nacional y el producto al que puede imponerse una medida de salvaguardia, la similitud debe constituir el criterio para determinar si el producto importado es "un producto", o un conjunto de productos independientes.⁶⁷² Noruega está de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias supone que la investigación se dirige a "un" producto (uno solo) y que no está permitido el agrupamiento de productos.⁶⁷³ Respecto

⁶⁶⁸ Respuesta escrita de China a la pregunta 12 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁶⁹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁷⁰ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 44.

⁶⁷¹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁷² Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁷³ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 179.

de dos productos diferentes tendrían que existir dos investigaciones; que, desde luego, pueden llevarse a cabo paralelamente.⁶⁷⁴

d) Parámetros para determinar el producto importado

i) *Similitud*

7.239 Nueva Zelandia sostiene que, como la "similitud" es el fundamento para determinar el producto nacional y el producto contra el cual puede imponerse una medida de salvaguardia, la similitud debe constituir el criterio para determinar si la mercancía importada es un "producto" o es un conjunto de productos separados o diferentes. Por lo tanto, cuando se agrupan diferentes productos en una categoría de productos importados, el criterio para determinar si ello constituye o no un "producto" apropiado a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias es la similitud.⁶⁷⁵ Noruega está de acuerdo con que será útil aplicar los cuatro criterios de "similitud" como punto de partida, pero aduce que los criterios deben aplicarse incluso más restrictivamente que para determinar lo que constituye el "producto[] similar[]".⁶⁷⁶

7.240 En cambio, las Comunidades Europeas alegan que la cuestión de la "similitud" de los productos importados entre ellos no es pertinente. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias emplea la expresión "producto similar" únicamente para definir la rama de producción nacional, etapa independiente que tiene lugar después de establecer la existencia de un aumento de las importaciones. Sin embargo, puede afirmarse con certeza que el agrupamiento de productos importados que ni siquiera son "similares" entre sí nunca puede cumplir el requisito del aumento de las importaciones de productos determinados.⁶⁷⁷ Las Comunidades Europeas añaden que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*⁶⁷⁸, aclaró que debe haber una comparación entre "ese producto" y los productos nacionales para establecer que sean similares o directamente competidores. Esa labor de comparación no puede realizarse, sin embargo, si los productos importados (y los nacionales) pueden "agruparse" de tal modo que los componentes del conjunto de productos importados ni siquiera son similares ni directamente competidores de todos los componentes del conjunto de productos nacionales.⁶⁷⁹ China alega, además, que no es admisible justificar una medida de salvaguardia aplicada a un producto importado concreto sobre la base de la constatación de un "aumento de las importaciones" de un producto concreto diferente, aunque sea "similar o directamente competidor".⁶⁸⁰

⁶⁷⁴ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁷⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.52.

⁶⁷⁶ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 55.

⁶⁷⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 97 y 98.

⁶⁷⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 129-131.

⁶⁸⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 158.

ii) *Líneas arancelarias*

7.241 Las Comunidades Europeas y Suiza consideran que el fundamento principal para determinar el producto importado concreto deben ser los códigos arancelarios. Según esos reclamantes, la clasificación arancelaria es un modo convencional y generalmente aceptado para clasificar e identificar los productos. El artículo XIX del GATT de 1994 establece una clara vinculación entre los productos importados y las correspondientes concesiones arancelarias, que se efectúan respecto de un único producto concreto.⁶⁸¹

7.242 A juicio de los Estados Unidos, cada línea arancelaria generalmente no corresponde a un producto distinto ni concreto. El proceso de definición del producto nacional similar y el producto importado concreto correspondiente se basa en las circunstancias particulares de cada caso, y el régimen aduanero no es más que un criterio entre varios.⁶⁸² Por otra parte, las alegaciones según las cuales los productos concretos deberían definirse en función de las clasificaciones arancelarias dejan sin aclarar cuál es el nivel adecuado de la clasificación arancelaria (por ejemplo, el nivel de 4 dígitos, el de 6, el de 8 ó el de 10), que no siempre está armonizado entre los países.^{683, 684}

7.243 Las Comunidades Europeas responden señalando que el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) prevé una nomenclatura internacional de productos en el nivel de 6 dígitos. Los Miembros de la OMC utilizan habitualmente el SA para negociar listas y concesiones, y las disposiciones análogas del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido también se refieren a él. Por consiguiente, debería ser el punto de partida para la definición de "un producto".⁶⁸⁵

7.244 Los Estados Unidos responden que adoptan, como muchos de los reclamantes, el criterio de que el examen del régimen aduanero o la clasificación arancelaria puede ser un factor pertinente en el análisis acerca de si existen o no líneas divisorias claras entre los productos, según las circunstancias particulares de cada caso, pero sólo constituye un criterio entre varios y no es decisivo por sí solo.⁶⁸⁶ El Órgano de Apelación, en el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas II*, aunque estaba interpretando otro acuerdo con un objeto y fin diferente, llegó a la misma conclusión y consideró que las clasificaciones arancelarias de los productos podían ser pertinentes como un factor entre varios para

⁶⁸¹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a las preguntas 19 y 20 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁸² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-89.

⁶⁸³ Por otra parte, en diversas diferencias anteriores referentes a salvaguardias se trataba de un único producto similar que abarcaba múltiples clasificaciones arancelarias. *Estados Unidos - Tubos*; *Corea - Productos lácteos*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12, G/SG/N/10/KOR/, de fecha 27 de enero de 1997; y *Argentina - Calzado (CE)*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y el artículo 9, G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3, de fecha 17 de mayo de 1999.

⁶⁸⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁸⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 123 y 124.

⁶⁸⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-89.

determinar lo que constituye "productos similares", pero no como factor primordial ni decisivo.⁶⁸⁷ Por otra parte, según sostienen los Estados Unidos, está claro que la identificación por líneas arancelarias no fue el factor decisivo en otras medidas de salvaguardia en que se trataba de un producto similar único que abarcaba múltiples clasificaciones arancelarias.^{688, 689} En realidad, en su reciente medida de salvaguardia sobre el acero, las Comunidades Europeas también incluyeron numerosas clasificaciones arancelarias en cada uno de sus productos importados que corresponden a sus diversos productos similares o directamente competidores.⁶⁹⁰ Según los Estados Unidos, la referencia de las Comunidades Europeas a las concesiones arancelarias como fundamento para utilizar las líneas arancelarias al determinar los productos también omite reconocer que las concesiones arancelarias pueden incluir productos muy diversos. El Órgano de Apelación, en *Japón - Bebidas alcohólicas II*, interpretando otro acuerdo, advirtió que, si bien las consolidaciones arancelarias precisas "pueden servir de orientación para identificar los 'productos similares'", esas determinaciones "[tienen] que hacerse caso por caso", porque "las consolidaciones arancelarias que abarcan una amplia gama de productos no constituyen un criterio fiable para determinar o confirmar la 'similitud' de los productos".^{691, 692} Los Estados Unidos también alegan que el fundamento de las Comunidades Europeas para definir los productos importados en primer lugar según las líneas arancelarias tiene por objeto obligar a las autoridades a considerar si han aumentado esas importaciones, como "filtro" previo a la realización del análisis sobre el producto similar. Esta metodología no está impuesta por el Acuerdo sobre Salvaguardias ni parecen seguirla las Comunidades Europeas en sus propias medidas de salvaguardia.⁶⁹³ La propuesta de las Comunidades Europeas parecería colocar la carreta delante de los bueyes en cuanto examina cuáles son los productos cuya importación ha aumentado independientemente de que exista o no un daño grave para una rama de producción y antes de haberse definido la composición de la rama de producción correspondiente. Según los Estados Unidos, las Comunidades Europeas pretenden que se examine el aumento de las importaciones por líneas

⁶⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 21 y 22; e informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.6.

⁶⁸⁸ *Estados Unidos - Tubos; Corea - Productos lácteos*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12, G/SG/N/10/KOR/, de fecha 27 de enero de 1997; y *Argentina - Calzado (CE)*, notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y el artículo 9, G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3, de fecha 17 de mayo de 1999.

⁶⁸⁹ Las alegaciones según las cuales los productos concretos deberían definirse en función de las clasificaciones arancelarias dejan sin aclarar cuál es el nivel adecuado de la clasificación arancelaria (por ejemplo, el nivel de 4 dígitos, el de 6, el de 8 o el de 10), no todos los cuales están armonizados entre los países.

⁶⁹⁰ *Estados Unidos - Imposición de medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos siderúrgicos*, Reglamento (CE) 1694/2002 de la Comisión de 27 de septiembre de 2002, párrafos 10-15 (EE.UU. - Prueba documental 84). (Por ejemplo, las Comunidades Europeas definieron las bobinas laminadas en caliente como un único "producto afectado", o producto importado, formado por numerosas clasificaciones arancelarias (11), y constataron que correspondían a un único producto similar o directamente competidor. Las Comunidades Europeas, en ese Reglamento, hicieron constataciones análogas respecto de otros productos.)

⁶⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 26.

⁶⁹² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 54-56.

⁶⁹³ Véase *Estados Unidos - Imposición de medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos siderúrgicos*, Reglamento (CE) 1694/2002 de la Comisión de 27 de septiembre de 2002 (EE.UU. - Prueba documental 85).

arancelarias sin tener en cuenta si corresponde o no agrupar líneas arancelarias, como la mayoría de las partes coincide en que es lo apropiado. El método que plantean las Comunidades Europeas daría lugar a un estudio de las importaciones para determinar los productos importados que presentan aumento de volumen, a lo que sólo entonces seguiría una investigación para determinar el producto similar nacional correspondiente a una o más líneas del arancel de importación, y después, si existe o no en algún lugar una rama de producción que sufre daño como consecuencia de tal aumento de las importaciones. Por lo tanto, el examen del aumento de las importaciones por líneas arancelarias que proponen las Comunidades Europeas, antes de definir el producto nacional similar, impide cualquier examen del aumento de las importaciones en relación con la producción nacional, como exige el Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que no estaría definida todavía la rama de producción.⁶⁹⁴

7.245 Las Comunidades Europeas reiteran que las clasificaciones arancelarias hasta el nivel de 6 dígitos son un punto de partida importante para determinar la naturaleza de un producto.⁶⁹⁵ Las clasificaciones aduaneras convenidas internacionalmente son pertinentes para determinar el "producto nacional similar" y corresponden a las "propiedades físicas" de los productos. Siendo así, resulta más incompresible todavía que los Estados Unidos insistan en defender su posición insostenible según la cual el término "producto", en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tiene tal flexibilidad que permite a la autoridad competente agrupar un cúmulo de productos diferentes. Según las Comunidades Europeas, aunque el término "producto" puede tener diferencias en distintas normas jurídicas, cuando se trata de medidas de salvaguardia que suspenden concesiones arancelarias, como en este caso, las concesiones arancelarias representan un contexto importante. Aunque los Estados Unidos están de acuerdo con que las clasificaciones arancelarias son pertinentes, la USITC no las consideró en esta determinación. Pero según las Comunidades Europeas la cuestión fundamental es que el término "producto" no depende de la rama de producción, sino que, como ha aclarado el Órgano de Apelación, es la definición de la rama de producción la que sigue la definición del producto importado y de los productos similares o directamente competidores.^{696, 697}

7.246 El Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que las líneas arancelarias son útiles, pero no decisivas, ya que en algunos casos se produce una superposición, en particular respecto de la percepción de los clientes y los usos finales, entre productos incluidos en diferentes líneas arancelarias.⁶⁹⁸ Hay otras consideraciones, como el uso final, las percepciones del consumidor y las propiedades físicas, que pueden ser (como son en este caso) más importantes que las distinciones de las clasificaciones arancelarias.⁶⁹⁹ Nueva Zelandia sostiene que la práctica de la propia USITC

⁶⁹⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57.

⁶⁹⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 119-127.

⁶⁹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

⁶⁹⁷ Respuesta de las Comunidades Europeas a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁶⁹⁸ Respuesta escrita del Japón a las preguntas 20 y 31 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁶⁹⁹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión

confirma que, en realidad, la clasificación arancelaria es una importante ayuda para la diferenciación de productos.⁷⁰⁰ Noruega alega que el nivel de 6 dígitos armonizado a nivel internacional debería considerarse el perímetro de la definición convenida internacionalmente de producto específico. Si bien normalmente no se planteará una situación en la que un producto distinto o específico esté dividido en varias líneas arancelarias, puede haber varios productos en una misma línea arancelaria.⁷⁰¹

iii) *Existencia de consenso sobre los parámetros*

7.247 Los Estados Unidos afirman que los reclamantes han propuesto diversas definiciones de "esos productos" importados (las líneas arancelarias, las solicitudes de exclusión de productos, o definiciones predeterminadas que no tienen aceptación universal), sin proponer claramente ningún criterio, salvo el de los productos similares, para considerar efectivamente las pruebas obtenidas y las circunstancias del caso al realizar tal constatación. Los argumentos de los propios reclamantes, por lo tanto, muestran la inexistencia de tal consenso acerca de las definiciones de productos de acero. El criterio de los productos similares propuesto por los reclamantes (es decir, las propiedades físicas, los usos, los gustos del consumidor y las clasificaciones arancelarias) no incluye ningún parámetro de mercado ni criterios referentes a la competencia.⁷⁰²

7.248 Los Estados Unidos responden que los variados y contradictorios argumentos de los reclamantes acerca de la debida definición de los productos similares demuestran la inexistencia de tales definiciones universales de los productos de acero.⁷⁰³ Además, según sostienen los Estados Unidos, los reclamantes exhortan al Grupo Especial a identificar un requisito para el análisis en todos los casos, pero nadie pretende que existan tales definiciones supuestamente universales y que debieran determinar todos los casos. Los Estados Unidos rechazan también la idea de que los reclamantes no necesitan ponerse de acuerdo en la definición que sería apropiada, sino que les alcanza demostrar que "lo hecho por los Estados Unidos fue demasiado amplio".⁷⁰⁴ Esto obliga a preguntarse cómo pueden

sustantiva; y respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁰⁰ Respuesta escrita de Nueva Zelanda a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁰¹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 60-61.

⁷⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103; y respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁰³ Las propuestas de los reclamantes acerca de las definiciones adecuadas de los productos similares oscilan desde las definiciones de productos utilizadas en asuntos sobre medidas comerciales correctivas adoptadas con arreglo a otras normas hasta las clasificaciones arancelarias (612 clasificaciones en total) y las descripciones que figuran en solicitudes de exclusión de productos.

⁷⁰⁴ Primera declaración pronunciada por el Japón (producto similar), párrafo 23. El Japón, en la parte pertinente, dijo lo que sigue:

"Ante todo debe señalarse que ninguno de los reclamantes pretende que sólo exista una única definición posible del 'producto similar' para los productos de que se trata en este caso. ... No es preciso que el Grupo Especial decida cuál de los desgloses presentados en las comunicaciones de los reclamantes es el más apropiado; le basta constatar que lo hecho por los Estados Unidos fue demasiado amplio, como claramente lo fue."

saber los reclamantes que las definiciones de la USITC fueron demasiado amplias cuando ellos mismos no logran ponerse de acuerdo sobre otra definición.⁷⁰⁵

7.249 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos exageran las diferencias entre los argumentos de los reclamantes cuando no existe ninguna.⁷⁰⁶ Las Comunidades Europeas y Suiza argumentan también que no es exacta la alegación sobre la falta de definiciones universales de los productos. Ofrece una definición de productos convenida internacionalmente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías ("SA"), desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y regido por el *"Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías"*.⁷⁰⁷ El SA ofrece una nomenclatura internacional de los productos a nivel de 6 dígitos. Todas las partes contratantes, incluidos los Estados Unidos, se comprometen "a que sus nomenclaturas arancelaria y estadística se ajusten al Sistema Armonizado".⁷⁰⁸ El SA se utiliza corrientemente por los Miembros de la OMC para negociar sus listas de concesiones, y las medidas de salvaguardia son una válvula de seguridad contra los efectos imprevistos de esas concesiones arancelarias.⁷⁰⁹ Noruega añade que las definiciones de productos que suministra el SA ofrecen, por lo tanto, un fundamento internacionalmente convenido para determinar la naturaleza de un producto importado concreto. El nivel de 6 dígitos armonizado internacionalmente debe considerarse, en consecuencia, el perímetro exterior de la definición acordada internacionalmente del producto concreto.⁷¹⁰

7.250 China dice que tampoco aduce que debieran existir definiciones universalmente aceptadas de los productos de acero, aunque pueda existir tal clasificación. Lo que China impugna es la metodología utilizada por la autoridad competente para definir las categorías de productos objeto de la investigación.⁷¹¹

3. Metodología empleada por la USITC para determinar el "producto importado"

7.251 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos ya están fundamentalmente viciadas debido a la forma arbitraria e injustificada en que la USITC se consideró facultada para agrupar productos a los efectos de la investigación y la determinación⁷¹², en forma contraria al Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁷⁰⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 52 y 53.

⁷⁰⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 92.

⁷⁰⁷ Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, Bruselas, 14 de junio de 1983.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 1 a) del artículo 3.

⁷⁰⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas párrafo 120; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 40; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 59.

⁷¹⁰ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 60.

⁷¹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 38.

⁷¹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 206; Primera comunicación escrita de China, párrafo 154; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 202; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 192.

a) Identificación del producto importado

7.252 Las Comunidades Europeas, China⁷¹³ y Noruega señalan que la USITC omitió por completo la primera etapa fundamental de identificar el "producto importado concreto". En vez de efectuar su propia determinación del producto importado concreto, la USITC aceptó ciegamente la descripción arbitraria de "el producto importado, o los productos importados, incluidos en la investigación, que se [indicaron] en la solicitud o petición".⁷¹⁴ La USITC se negó expresamente a identificar los productos importados concretos objeto de su investigación al declarar en su metodología general que "[l]a Comisión no está obligada a considerar en primer lugar si ha de subdividir el artículo o los artículos importados, y en qué forma".⁷¹⁵ Corea y Noruega alegan también que la USITC, en esta investigación, omitió llevar a cabo un análisis del producto importado y utilizó como "punto de partida" las cuatro categorías generales de productos propuestas por el Presidente.⁷¹⁶

b) Agrupamiento de productos

7.253 Las Comunidades Europeas y Suiza recuerdan que en la solicitud del Presidente se agrupaba "un amplio cúmulo de productos de acero en cuatro categorías generales: 1) CPLPAC; 2) ciertos productos largos de acero al carbono y aleado; 3) ciertos productos tubulares de acero al carbono y aleado; y 4) ciertos productos de acero inoxidable y acero aleado para herramientas". La USITC estableció seguidamente "33 categorías de productos" para la obtención de datos.⁷¹⁷ Volvieron a agruparse conjuntos de productos, y cada producto importado concreto no fue considerado separadamente a los fines de demostrar el aumento de las importaciones y la relación de causalidad.⁷¹⁸

7.254 El Brasil sostiene que el punto de partida fue una rama de producción nacional de productos de acero definida con amplitud, que fabricaba desde los desbastes de acero al carbono y los productos planos laminados en caliente hasta productos largos, productos de acero inoxidable y productos tubulares. En realidad, todo el sector siderúrgico de la economía estadounidense se consideraba en crisis; y ese sector convenció al Presidente de que la causaban las importaciones. De este modo, el punto de partida no consistió en determinados productos y determinados establecimientos que los producían, sino en la totalidad del sector del acero que fabricaba prácticamente toda la gama de sus productos. Aunque el Presidente presentó a la USITC una lista exhaustiva de productos basada en categorías arancelarias armonizadas y diversas descripciones de productos, lo que la USITC recibió en realidad fue el pedido de idear una explicación sobre la forma en que las importaciones dañaban el sector del acero y lo que habría que hacer para evitarlo. De este modo, el punto de partida no

⁷¹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 33.

⁷¹⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 31 (Prueba documental CC-6).

⁷¹⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 145 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 204.

⁷¹⁶ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 22; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 204.

⁷¹⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 32.

⁷¹⁸ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 195 y 196.

consistió en determinados productos, sino en todo un sector de la economía estadounidense y la forma de protegerlo contra la competencia de las importaciones.^{719, 720}

7.255 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que el punto de partida no consistió en un producto determinado, sino en una rama de producción nacional del acero definida en términos amplios, que fabrica productos descritos en 612 partidas arancelarias. La solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de 22 de junio de 2001 se basaba en la apreciación de que todo el sector del acero, que fabricaba prácticamente toda la gama de sus productos, se encontraba en crisis.⁷²¹ La solicitud respondía a una intensísima presión del Senado para que se impusieran salvaguardias al acero a fin de proteger a la industria nacional invocando consideraciones de "seguridad nacional".⁷²² Las Comunidades Europeas sostienen que teniendo en cuenta las premisas iniciales -según las cuales todo el sector del acero sufría daño causado por la importación de productos no especificados- el criterio seguido por la USITC, según lo ha admitido ella misma, apuntó a proteger el conjunto más amplio posible de establecimientos de producción.⁷²³ Según las Comunidades Europeas, este método consistente en ir hacia atrás, identificando primero una rama de producción nacional presuntamente perjudicada para después agrupar un amplio conjunto de "ciertos productos de acero importados" es contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos convinieron, en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, en una determinación de las medidas de salvaguardia en que la definición de la rama de producción nacional depende de la debida identificación de esos productos importados y los productos similares o directamente competidores (y no a la inversa). Así lo aclaró también el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.⁷²⁴ Las Comunidades Europeas aclaran también que es concebible que una solicitud (o petición de la rama de producción) abarque un amplio conjunto de productos, o incluso todo un sector. Pero esa solicitud no exime a la autoridad competente de cumplir su responsabilidad de identificar productos importados concretos para formular sus determinaciones sobre esa base.⁷²⁵

⁷¹⁹ El Brasil sostiene que en la solicitud del Gobierno del Presidente Bush a la USITC para que se realizara una investigación en materia de salvaguardias, aunque la investigación abarcaba "ciertos" productos de acero, el propósito claro consistía en investigar "los efectos de las importaciones en la industria del acero de los Estados Unidos" y no solamente en algunos elementos de esa rama de producción. Carta del Embajador Robert Zoellick al Presidente de la USITC, Stephen Koplan, de 22 de junio de 2001 (Prueba documental común CC-1 de la Primera comunicación escrita del Brasil).

⁷²⁰ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁷²¹ Solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales a la USITC, de iniciación de una investigación en materia de salvaguardias con arreglo al artículo 201 de la Ley de Comercio de 1974, Prueba documental CC-1, párrafos 1-3.

⁷²² Comunicado de prensa del Senador Rockefeller de 22 de mayo de 2001, que puede consultarse en <http://www.senate.gov/-rockefeller/2001/pr052201.html> (sitio visitado el 5 de enero de 2003), Prueba documental CC-110. Resolución de la Comisión de Hacienda del Senado de los Estados Unidos transmitida a la USITC mediante carta de 26 de julio de 2001, párrafos 2, 3 y 7, Prueba documental CC-111.

⁷²³ Informe de la USITC, volumen 1, página 30.

⁷²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

⁷²⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.256 Los Estados Unidos destacan que, al definir el producto nacional similar, la USITC empezó por el artículo importado (o los artículos importados) que ya habían sido identificados en la solicitud o petición de investigación ("los productos importados de que se trata"), y examinó las pruebas para determinar el producto nacional, o los productos nacionales, que son similares a aquellos.⁷²⁶ Esa solicitud o petición identifica el universo de los productos importados objeto de investigación. En segundo lugar, la USITC examinó si existían o no productos nacionales similares a los importados de que se trataba. En tercer lugar, la USITC aplicó sus factores, establecidos desde mucho tiempo atrás, a los productos nacionales correspondientes a los productos importados de que se trataba, para examinar si existían líneas divisorias claras entre los productos nacionales con el fin de definir productos similares.⁷²⁷ La USITC tradicionalmente tiene en cuenta factores como las propiedades físicas del producto, su régimen aduanero, el proceso de su fabricación (dónde y cómo se produce), sus usos y las vías de comercialización por las que el producto se vende, y cualquier otro factor pertinente.⁷²⁸

7.257 Los Estados Unidos explican más particularmente que la USITC empieza por el universo que forman los productos importados objeto de investigación indicados en la solicitud o petición. Tras determinar cuáles productos nacionales son similares o directamente competidores de esos productos importados, la USITC considera si los productos nacionales correspondientes a los importados consisten en un único producto nacional similar o existen líneas divisorias claras entre los productos, de modo que constituyan múltiples productos nacionales similares. La USITC aplica sus criterios respecto de los productos similares, que incluyen los procedimientos de producción o fabricación, en su análisis acerca de si existen o no tales líneas divisorias claras que establezcan la existencia de múltiples productos similares, o su inexistencia y la conveniencia de definir un único producto similar.⁷²⁹

7.258 China responde que la USITC hizo algo más que definir o identificar el producto nacional o los productos nacionales similares o directamente competidores del artículo o los artículos importados incluidos en la petición o solicitud. Agrupó esos productos y empleó tales grupos como categorías de grupos importados. Por lo tanto, según China, respecto de esas categorías no se siguió ninguna de las etapas que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷³⁰ A juicio de China, la autoridad investigadora no estaba facultada para pasar de los productos identificados como objeto de la investigación (que en definitiva podían haberse considerado suficientemente "concretos") a categorías de productos más amplias, sin ninguna otra justificación, y en particular cuando esos productos no eran "similares". A ese respecto es evidente que el cúmulo de productos objeto de investigación no puede considerarse un "producto concreto". En opinión de China, la USITC, al proceder así, reestructura en gran medida el conjunto de los productos importados identificados como objeto de la investigación. Por lo tanto, la investigación ya no se llevó a cabo sobre productos concretos, sino sobre un grupo de productos no relacionados entre sí dado que ni siquiera son "similares".⁷³¹ La USITC efectuó un análisis de la

⁷²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

⁷²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-93.

⁷²⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafos 46-50.

⁷²⁹ Segunda declaración oral los Estados Unidos, párrafos 18 y 28-31.

⁷³⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 50.

⁷³¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 55 y 56.

"similitud" entre esos productos nacionales y los agrupó en conjuntos. Por lo tanto, la USITC no llevó a cabo un análisis sobre el aumento de las importaciones respecto de algunos de esos productos, a pesar de que en definitiva son objeto de medidas de salvaguardia. Tal metodología es contraria al Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷³²

7.259 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega alegan que las "categorías" de productos creadas por las autoridades de los Estados Unidos a los efectos de la investigación en materia de salvaguardias y la imposición de medidas no está justificada por definiciones que permitan considerarlas productos concretos.⁷³³ Cuando la USITC efectivamente examinó argumentos en el sentido de que sus grupos de productos eran incorrectos⁷³⁴, rechazó esos argumentos haciendo consideraciones que no se referían a la especificidad de los productos, sino a los procedimientos de fabricación, la integración vertical y la coincidencia de intereses económicos. Sin embargo, el hecho mismo de que la propia USITC tuviera que basarse en 33 categorías distintas de productos a los efectos de la obtención de datos demuestra el carácter artificial de las categorías más amplias de productos creadas a los efectos de la determinación.⁷³⁵ Las Comunidades Europeas también alegan que la USITC confirmó la necesidad de identificar el producto importado a los efectos de la determinación, porque reunió datos sobre la base de 33 grupos de productos.⁷³⁶ De este modo, la inexistencia de aumento de las importaciones de un producto concreto podía quedar disimulada por su combinación con otros productos, y tal cosa ocurrió efectivamente.⁷³⁷

7.260 Suiza sostiene que el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Órgano de Apelación exigen que las medidas de salvaguardia se apliquen sobre un producto concreto ("ese producto"). Por lo tanto, cada producto concreto tiene que determinarse desde el comienzo de una investigación. Como la USITC no procedió así, no cumplió ese primer requisito del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷³⁸ Las Comunidades Europeas alegan que las definiciones arbitrarias y artificiosas de los productos empleadas por la USITC en el presente caso vician todo el fundamento del informe de la USITC.⁷³⁹ Suiza considera, además, que al no haber establecido cada producto concreto pertinente objeto de importación, los Estados Unidos no pudieron determinar la rama de producción nacional que producía el producto similar o directamente competidor, violando con ello el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁴⁰

⁷³² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 57.

⁷³³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 162.

⁷³⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 37, donde la Comisión consideró si debía "analizar ciertos productos laminados planos de acero al carbono separadamente o en conjunto".

⁷³⁵ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 197 y 198.

⁷³⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 100.

⁷³⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafos 164 y 169; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 216; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 205-210.

⁷³⁸ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 49.

⁷³⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 218 y 259.

⁷⁴⁰ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 199.

7.261 Los Estados Unidos señalan que cuando existen múltiples productos nacionales similares a los productos importados de que se trata, la USITC identifica los productos importados (o productos importados concretos) que corresponden o se equiparan con cada una de sus definiciones de productos similares a fin de llevar a cabo cada uno de los análisis sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación causal.⁷⁴¹ La USITC definió 27 productos distintos similares que correspondían a todos los productos importados de que se trataba. Diez de esas definiciones correspondían a productos importados de que se trataba a los que se habían impuesto medidas correctivas y que son objeto de examen por este Grupo Especial.⁷⁴²

7.262 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos proponen dos respuestas contradictorias respecto de lo que constituye los "productos importados" o "los productos importados de que se trata". Admiten primero abiertamente que la USITC no identificó el producto importado concreto de que se trataba, y niegan la existencia de una obligación jurídica de hacerlo. Posteriormente, los Estados Unidos pretenden hacer aceptar la definición de la rama de producción nacional empleada por la USITC como identificación del producto importado concreto.⁷⁴³ Las Comunidades Europeas observan también que el término "equiparación" es inadecuado en este contexto. Lo que hizo la USITC para identificar los productos importados es "clonar" la definición de la rama de producción nacional rebautizándola como "producto importado". El método de los Estados Unidos pone la carreta delante de los bueyes, en forma contraria a la continuidad lógica del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁴⁴ Según las Comunidades Europeas, los propios Estados Unidos admitieron que al "clonar" los grupos de productos nacionales similares y denominarlos "productos importados", no determinaron que todos los elementos del conjunto de productos nacionales fueran similares a todos los elementos del conjunto de productos importados.⁷⁴⁵ Concretamente, las Comunidades Europeas afirman que los Estados Unidos admitieron que, por ejemplo, los desbastes importados y el acero resistente a la corrosión (revestido) de producción nacional son, ambos, elementos de un único producto similar, CPLPAC.⁷⁴⁶ Los Estados Unidos han admitido, además, que "determinados artículos situados en los extremos respectivos del conjunto pueden ser menos similares entre sí que otros situados en su zona media".^{747, 748}

⁷⁴¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 40.

⁷⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.

⁷⁴³ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 92.

⁷⁴⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 106.

⁷⁴⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

⁷⁴⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

⁷⁴⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Japón, párrafo 19.

⁷⁴⁸ Segunda comunicación escrita de las CE, párrafo 132.

4. Argumentación referida a medidas específicas

a) CPLPAC

i) *Agrupamiento de productos*

7.263 El Brasil sostiene que los Estados Unidos investigaron si las importaciones de CPLPAC habían aumentado y causaban daño grave a la rama de producción nacional de CPLPAC. Según el Brasil, las determinaciones de los Estados Unidos sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el daño grave y el aumento de las importaciones se basaban en un único producto importado (CPLPAC) y una única rama de producción nacional de CPLPAC.⁷⁴⁹ Sin embargo, CPLPAC consiste en múltiples productos importados, fabricados por ramas de producción de los Estados Unidos que producen múltiples productos similares separados y que pueden diferenciarse.⁷⁵⁰ Las Comunidades Europeas y China alegan que, al realizar con "CPLPAC" una agregación artificiosa de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y los productos revestidos, la USITC pretendió disimular una abrupta caída de la importación de chapas durante todo el período objeto de investigación.⁷⁵¹

7.264 El Japón alega que, en el caso de CPLPAC, los Estados Unidos han resuelto en lo esencial que los desbastes son similares al acero resistente a la corrosión, creando con ello un agrupamiento inadecuado y abusivamente amplio.⁷⁵² Según el Japón, los Estados Unidos incumplieron evidentemente el requisito relativo a la similitud de los productos al combinar, entre otras cosas, los desbastes con el acero resistente a la corrosión. El Japón alega que esos productos simplemente no son similares entre sí; tampoco son similares a las chapas ni al acero laminado en caliente y en frío, con los que fueron combinados. La percepción de los clientes, por ejemplo, muestra una clara línea divisoria entre el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el revestido, más que entre las líneas arancelarias que separan cada uno de esos tres productos. Así lo demuestra la bibliografía del sector, que indica precios desglosados de esos productos.⁷⁵³ En realidad, aduce el Japón, la propia USITC reunió datos basados en estas delimitaciones.^{754, 755}

⁷⁴⁹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 11.

⁷⁵⁰ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 12.

⁷⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 169; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 216.

⁷⁵² Respuesta escrita del Japón a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁵³ *PURCHASING MAGAZINE* (10 de octubre de 2002), página 9; *METAL BULLETIN* (7 de octubre de 2002) (apreciación de *METAL BULLETIN* sobre los precios del acero estadounidense); Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero, *Shipments of Steel Mill Products (Carbon)* (agosto de 2002); y *Nucor Pricing Sheets* (21 de octubre de 1999) (Japón - Prueba documental 1).

⁷⁵⁴ Informe de la USITC; véanse también los cuestionarios preparados por las USITC en este asunto, que pueden consultarse en <http://info.usitc.gov> (se presenta una muestra en Japón - Prueba documental 2).

⁷⁵⁵ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.265 El Japón añade que el argumento principal de los reclamantes acerca del agrupamiento de CPLPAC hecho por la USITC consiste en que el grupo no representa un conjunto de productos que puedan compararse lógicamente entre sí. Los efectos de las importaciones sobre la rama de producción nacional de CPLPAC no pueden evaluarse porque las diversas partes que componen esas importaciones no son similares entre sí y no compiten entre sí. El efecto de su agrupamiento constituye lo que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, dijo que no debía hacerse: imponer una medida de salvaguardia que tenga como consecuencia proteger una rama de producción que no produce productos similares ni directamente competidores.⁷⁵⁶

7.266 Corea sostiene que las importaciones de CPLPAC, por ejemplo, no corresponden a un producto determinado, sino a varios productos. Sólo comparten una similitud física básica debida a aspectos comunes del proceso de producción: son productos planos laminados en caliente, hechos de acero y fabricados a menudo en plantas integradas. Al considerar todas las importaciones de CPLPAC como un único producto similar, la USITC determinó que todos los productos nacionales de esa categoría son similares desde el punto de vista de las propiedades físicas, los usos, los procedimientos de producción y las vías de comercialización fundándose en que cada "tipo" (es decir, producto similar) de CPLPAC nacional se superponía con igual "tipo" de producto importado. Esta petición de principio da lugar a una ampliación del producto similar simplemente en función del alcance de los productos importados indicados en la solicitud, fueran o no "similares", en forma que no es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁵⁷

7.267 El Brasil también considera que cuando los Estados Unidos agruparon, entre otras cosas, los desbastes con el acero resistente a la corrosión, descartaron por completo cualquier idea de una línea divisoria basada en las propiedades físicas, los usos finales, la percepción del consumidor o la clasificación arancelaria. En realidad, los Estados Unidos parecen haber desconocido sus propios criterios. Sobre la base de la percepción del consumidor, por ejemplo, existe una línea divisoria clara, por lo menos entre los productos planos laminados en caliente, los laminados en frío y los revestidos, más que entre las líneas arancelarias existentes dentro de esas tres categorías de productos. Por ejemplo, la bibliografía del sector informa sobre precios desglosados según esos productos.⁷⁵⁸ En realidad, alega el Brasil, la propia USITC reunió datos basados en estas delimitaciones.⁷⁵⁹ Los aranceles de aduana tienden a agrupar estos productos (aunque con múltiples líneas arancelarias); pero la clasificación hecha por el sector industrial con fines comerciales parecería ofrecer un criterio más convincente.⁷⁶⁰ Los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional de CPLPAC

⁷⁵⁶ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 37 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁵⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 23 y 24.

⁷⁵⁸ Precios de transacción de *Purchasing Magazine* (Prueba documental CC-65); o los datos del Censo de los Estados Unidos sobre las importaciones de acero, agrupados por categorías de productos (se encuentra un ejemplo de esos datos en <http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/steellcp.pdf>) (el Brasil observa que la forma en que se agrupan los datos del Censo de los Estados Unidos es la misma que emplea el Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero para registrar las importaciones y los envíos internos).

⁷⁵⁹ *Certain Steel Products, Inv. N° TA-201-73*, publicación de la USITC N° 3479 (diciembre de 2001), Cuestionario para los Compradores, página 3. Puede consultarse en el siguiente sitio Web: [http://info.usitc.gov/OINV/INVEST/OINVINVEST.NSF/0a915ada53e192cd8525661a0073de7d/f26c82f49f2bd14685256a84004ee7d1/\\$FILE/Purchaser-carbon+flat.PDF](http://info.usitc.gov/OINV/INVEST/OINVINVEST.NSF/0a915ada53e192cd8525661a0073de7d/f26c82f49f2bd14685256a84004ee7d1/$FILE/Purchaser-carbon+flat.PDF).

⁷⁶⁰ Respuesta escrita del Brasil a las preguntas 19 y 20 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

no pueden evaluarse porque los diversos productos que componen esas importaciones no son similares ni compiten directamente entre sí. Por ejemplo, los desbastes se importan exclusivamente por las acerías de los Estados Unidos que fabrican CPLPAC más acabados. Es de presumir que esas importaciones benefician a esas acerías y tienen un efecto completamente distinto en la rama de producción nacional que, por ejemplo, las importaciones de productos planos laminados en caliente.⁷⁶¹

7.268 Las Comunidades Europeas afirman que el informe de la USITC no suministra datos sobre la agregación artificiosa de CPLPAC. No existen cuadros sobre el aumento de las importaciones, la capacidad y la producción de la industria nacional ni los resultados financieros de la rama de producción nacional respecto de este grupo de productos; sino sólo cuadros referentes a productos determinados (y uno que abarca la totalidad de los siete productos del agrupamiento más amplio de CPLPAC).⁷⁶² Nueva Zelandia añade que se agruparon en "CPLPAC" varios productos importados inconexos entre sí calificándolos como "el producto importado", a pesar de que la propia USITC había determinado para ciertos fines de obtención de datos y análisis que existían cinco productos separados.⁷⁶³

7.269 Los Estados Unidos sostienen que, contrariamente a las alegaciones de las Comunidades Europeas⁷⁶⁴, la USITC examinó claramente los datos correspondientes a la rama de producción nacional definida como los productores de CPLPAC. La USITC, en el dictamen de su informe, se remitió reiteradas veces a cuadros, como el N° 7 de la sección "Productos Planos". Muchos de esos cuadros no figuraron en la versión publicada del informe de la USITC, sino que fueron dados a conocer posteriormente, pero el informe de la USITC pone de manifiesto en sus referencias que fueron tomados en consideración.⁷⁶⁵

ii) *Mercado y precios de CPLPAC*

7.270 Nueva Zelandia sostiene que la USITC identificó como productos importados objeto de la investigación los que correspondían a los productos nacionales que, a su vez, fueron indicados por las ramas de producción que los fabricaban.⁷⁶⁶ En vez de determinar la rama de producción nacional por referencia a los productores del producto "similar" al importado, la USITC determinó el producto importado por referencia a los que consideraba productos de la rama de producción nacional de los Estados Unidos.⁷⁶⁷ El cúmulo de diferentes productos incluidos en "CPLPAC" sirve para destacar que

⁷⁶¹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 137 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁶² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 215.

⁷⁶³ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁶⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 215.

⁷⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

⁷⁶⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial a las partes, 12 de noviembre de 2002, párrafo 2002.

⁷⁶⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.31.

no se utilizaron parámetros de mercado para distinguir los productos diferentes. Como consecuencia de ello, CPLPAC no representa "un único mercado auténtico".⁷⁶⁸

7.271 El Brasil alega que no existe nada parecido a un mercado de CPLPAC. En cambio, existen evidentemente mercados especiales de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el resistente a la corrosión. Se trata en estos casos de categorías empleadas habitualmente en el sector.⁷⁶⁹ La propia rama de producción no reconoce la existencia de una categoría de CPLPAC. En algunas oportunidades puede hablarse de productos "de chapa" o "productos planos", pero sin incluir nunca los desbastes. Además, la rama de producción distingue las chapas, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el resistente a la corrosión a los efectos de la fijación de precios, derivándose los correspondientes a todos estos productos de un precio básico para cada uno de los productos planos acabados (por ejemplo, en una lista de precios especial con un precio básico propio y recargos correspondientes a cada uno de esos cuatro productos).⁷⁷⁰ Por último, las organizaciones empresariales del sector habitualmente emplean categorías separadas de acero laminado en caliente, laminado en frío, resistente a la corrosión y en chapas al informar sobre la producción, los envíos y las importaciones, lo que indica que la propia rama de producción reconoce una división clara entre esos productos.⁷⁷¹ El Brasil considera que la circunstancia de que la propia rama de producción reconozca la existencia de categorías independientes y distintas de un producto acredita *prima facie* que CPLPAC no define un producto, ni un producto similar.⁷⁷²

7.272 El Japón y Corea señalan que no existe nada parecido a un precio de CPLPAC.⁷⁷³ Los precios que existen son distintos para cada uno de los diferentes productos de esa categoría que son objeto de investigación. En realidad, la USITC así lo reconoció porque no pidió datos sobre precios de CPLPAC, sino precios correspondientes al acero laminado en caliente, al acero laminado en frío, etc. Los Estados Unidos ni siquiera han aducido que el acero laminado en caliente "compita" con el acero resistente a la corrosión.⁷⁷⁴

⁷⁶⁸ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁶⁹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁷⁰ Lista de precios de Nucor, adjunta como anexo a las respuestas escritas del Brasil a preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁷¹ *Shipments of Steel Mill Products - Carbon*, comunicado estadístico N° 10C del Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero, incluido en Japón - Prueba documental 1 de las respuestas escritas del Japón a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y datos del Censo de los Estados Unidos sobre las importaciones de acero, agrupados por categorías de productos (se encuentra un ejemplo de estos datos en <http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/stellcp.pdf>.) (con categorías prácticamente iguales a las del comunicado estadístico anterior).

⁷⁷² Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 12.

⁷⁷³ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 138 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁷⁴ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.273 Los Estados Unidos afirman que la USITC aplicó sus factores tradicionales al determinar que no existían líneas divisorias claras entre los tipos de CPLPAC y definirlos como un único producto similar, correspondiente a un único producto importado. La USITC constató que CPLPAC, en diversas etapas de la producción, compartían determinadas propiedades físicas básicas, estaban interrelacionados, tenían usos finales comunes, se distribuían habitualmente a través de las mismas vías de comercialización y se fabricaban, en lo esencial, por los mismos procedimientos de producción (al menos en las etapas iniciales).⁷⁷⁵ Un hecho que la USITC consideró importante al definir el producto similar era que CPLPAC de una etapa del proceso solían servir como insumo en la etapa siguiente del proceso.^{776, 777} Al determinar que no existían líneas divisorias claras entre los desbastes y otros productos de la categoría CPLPAC, la USITC reconoció que los desbastes se destinan al uso en la siguiente etapa de producción del acero, el acero laminado en caliente.⁷⁷⁸ Además, los desbastes comparten propiedades metalúrgicas con CPLPAC.⁷⁷⁹

7.274 Según el Japón, el hecho de que los procesos de producción sean iguales, "por lo menos en las etapas iniciales", como alegan los Estados Unidos, no tiene importancia. Como lo revela la comparación entre los corderos en pie y la carne de cordero, los procesos ulteriores pueden crear productos que se distinguen desde el punto de vista de las características físicas, el uso final y la percepción de los clientes.⁷⁸⁰

iii) *La medida correctiva diferente aplicada a los desbastes*

7.275 A juicio de las Comunidades Europeas, la imposición de una medida correctiva diferente a los desbastes confirma la inexistencia de un "producto" consistente en CPLPAC, con inclusión de los desbastes. La posibilidad de aplicar de manera diferenciada las dos medidas que dispone la Proclamación N° 7529 (una para los desbastes y otra para el resto de CPLPAC) se basa en que las autoridades competentes pueden identificar y distinguir los "desbastes" de los otros productos de acero agrupados como "CPLPAC".⁷⁸¹ Noruega admite que siempre puede ser posible reducir un producto a otro subproducto (por ejemplo, lápices rojos y azules), pero afirma que la imposición de

⁷⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 116-142; e informe de la USITC, páginas 36 a 45.

⁷⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-127; e informe de la USITC, páginas 37 a 42.

⁷⁷⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 26 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-121; e informe de la USITC, páginas 37 a 40.

⁷⁷⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁰ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸¹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

una medida diferente es una indicación clara de que el "producto" (CPLPAC) no estaba definido suficientemente.⁷⁸²

7.276 Según el Japón, si los productos son similares entre sí, la dinámica competitiva entre ellos, por definición, tiene que ser la misma, por lo que requieren la misma medida para hacer frente a un único nivel de daño. El hecho de que el Presidente se haya sentido obligado a imponer un contingente arancelario para los desbastes y un arancel elevado para los demás productos comprendidos en el grupo de CPLPAC demuestra que existe una dinámica competitiva distinta entre los desbastes y los productos planos acabados.⁷⁸³ Corea también alega que el "producto" que cumple las condiciones de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 es el mismo "producto" contra el cual puede imponerse una medida. La decisión de imponer una medida correctiva diferente para los desbastes supone el reconocimiento de que las condiciones de competencia de los desbastes, incluidas la oferta y la demanda, son distintas de las condiciones de competencia de los demás productos que la USITC trató como el mismo producto similar. Esto parece un reconocimiento *de facto*, por los Estados Unidos, de que los desbastes son, en realidad, un producto similar diferente de los demás comprendidos en la categoría de CPLPAC porque responden a condiciones de la demanda que son muy distintas.⁷⁸⁴

7.277 Del mismo modo, Noruega alega que no pueden existir medidas correctivas diversas dirigidas a un mismo producto. La aplicación de una medida correctiva diferente es otra indicación más de que los desbastes (que, por cierto, pueden ser uno o más productos distintos) se diferencian de los demás productos del grupo o conjunto. El hecho de que los Estados Unidos puedan identificar fácilmente los "desbastes" como cosa distinta de los demás productos del conjunto, para aplicarles una medida diferente, lo atestigua así.⁷⁸⁵

7.278 El Brasil plantea también por qué es necesario aplicar una medida diferente para una subcategoría de los productos incluidos en la categoría del producto similar si todos ellos compiten entre sí. Es de presumir que, si los desbastes compiten directamente con las chapas y los productos laminados en caliente, laminados en frío y resistentes a la corrosión, la medida correctiva necesaria para eliminar el daño causado por las importaciones de desbastes en nada habrá de diferenciarse de la necesaria para eliminar el daño que causa la importación de esos productos más elaborados. La necesidad de una medida diferente para los desbastes demuestra que los productos incluidos en el grupo no son similares entre sí, no compiten directamente entre sí y no deberían haber sido agrupados juntos. Existe una dinámica competitiva diferente en juego entre los desbastes y los productos planos acabados, lo que significa que no pueden formar parte del mismo producto similar.⁷⁸⁶

⁷⁸² Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸³ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁴ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁵ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.279 Nueva Zelandia sostiene que la USITC trató los desbastes como productos indivisibles dentro de la categoría de CPLPAC para todas las determinaciones, excepto la medida correctiva. Así, se constató que el aumento de las importaciones de CPLPAC causaba daño grave a la rama de producción nacional que producía el producto similar competidor, CPLPAC. Lógicamente, entonces, debió haberse aplicado la misma medida correctiva para todo el producto importado.⁷⁸⁷

7.280 Con respecto a la medida correctiva aplicada a los desbastes, los Estados Unidos afirman que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite la aplicación de una medida de salvaguardia en niveles diferentes a distintos artículos abarcados por ella, y hasta permite que deje de aplicarse por completo a algunos artículos.⁷⁸⁸

b) Productos de acero fundido con estaño

7.281 Noruega considera que existen seis grandes categorías de productos de acero fundido con estaño, con subcategorías determinadas y usos finales muy específicos. A este respecto, Noruega se remite a la explicación que figura en el informe de la USITC sobre los productos estañados.⁷⁸⁹ Noruega señala que el grosor y la superficie también presentan gran diversidad según el uso final del producto.⁷⁹⁰ Añade que las distinciones entre los productos pueden efectuarse con facilidad, y que se encuentran ejemplos de los distintos productos comprendidos en este grupo en las exclusiones que posteriormente dispuso el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, por las que 10 productos estañados diferentes quedaron excluidos de las medidas de salvaguardia el 22 de agosto de 2002.^{791, 792}

7.282 El Brasil considera que la USITC tenía fundamentos para llegar a la conclusión de que los productos estañados constituyen un único producto importado, y que la rama de producción nacional que produce el producto similar es la industria que produce todos los productos estañados.⁷⁹³

⁷⁸⁷ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 22 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a las preguntas 22 a 29 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁸⁹ Informe de la USITC, volumen II, página FLAT-4.

⁷⁹⁰ Primera comunicación escrita de Noruega, nota 216; y respuesta de Noruega a la pregunta 34 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁹¹ Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales: "Lista adicional de productos excluidos de las medidas de salvaguardia previstas en el artículo 201, establecidas en la Proclamación Presidencial N° 7529, de 5 de marzo de 2002", de fecha 22 de agosto de 2002 (puede consultarse en el sitio Web del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, www.ustr.gov) (Prueba documental CC-92). En esta lista se indica la exclusión de 10 productos diferentes de acero fundido con estaño, con especificaciones propias.

⁷⁹² Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁹³ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 3 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.283 Los Estados Unidos sostienen que estos productos comprenden una gran variedad de productos de acero al carbono o aleado laminados planos, estañados o revestidos con estaño o con óxidos de cromo o con cromo y óxidos de cromo.⁷⁹⁴ Algunos reclamantes aceptan la definición de los productos de acero fundido con estaño como un único producto similar, mientras que otros, como Noruega, parecen sugerir que esos productos deberían haberse definido en forma mucho más estricta, como muchos productos similares que figuraron en determinadas solicitudes de exclusión de productos.^{795, 796} El acero fundido con estaño se fabrica con acero laminado en frío que ha sido revestido con estaño, cromo u óxidos de cromo. El producto similar, "acero fundido con estaño", consiste en un conjunto de productos revestido de estaño o cromo que, del mismo modo que la mayoría de las definiciones de "productos similares", comprende diversos tamaños, revestimientos, categorías, etc. Cuatro miembros de la Comisión constataron que el conjunto de los productos de acero fundido con estaño compartía características o propiedades físicas, usos, procesos de fabricación y vías de comercialización similares.^{797, 798}

c) Accesorios, bridas y juntas de herramientas ("ABJH")

7.284 Las Comunidades Europeas aducen, además, la falta de definiciones precisas de los productos importados de que se trata, que vicia todas las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal, como queda ilustrado en el ejemplo de los "accesorios de acero al carbono y aleado". Hasta la propia USITC reconoció que esta "categoría contiene una combinación de *productos*", o diversos "*productos* para la conexión de tubos".⁷⁹⁹ La exageración artificial de este grupo de productos introdujo una distorsión fundamental en el análisis sobre el aumento de las importaciones y la relación causal y dio lugar a que se impusieran medidas de salvaguardia a una amplia "combinación de productos", a pesar de que la USITC sólo determinó un efecto de subvaloración de precios respecto de un producto sumamente específico que representa alrededor del 1 por ciento del total de las importaciones: los "accesorios de acero al carbono para la soldadura a tope de tuberías, con diámetro nominal de seis pulgadas, ángulo de 90 grados, gran radio, peso normal, conforme a la especificación ASTM A-234, categoría WPB o equivalente".⁸⁰⁰ Las Comunidades Europeas alegan también que los productos de un grupo como el de los "accesorios de acero al carbono y aleado" ni siquiera son similares o directamente competidores (los argumentos pertinentes están resumidos en la sección E.7d)). Las Comunidades Europeas observan que los Estados Unidos no respondieron a la alegación específica de que los productos agrupados como "ABJH" ni siquiera eran similares entre sí. Por tanto, debe constatarse que todas las determinaciones basadas en esos productos importados son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁷⁹⁴ Informe de la USITC, página FLAT-4.

⁷⁹⁵ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 223.

⁷⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 104.

⁷⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 143 y 144; e informe de la USITC, páginas 48 y 49.

⁷⁹⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁷⁹⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 175 y 179.

⁸⁰⁰ Informe de la USITC, volumen II, página TUBULAR-59, cuadro TUBULAR-61.

E. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL QUE PRODUCE PRODUCTOS SIMILARES AL PRODUCTO IMPORTADO O DIRECTAMENTE COMPETIDORES CON ÉL

1. Introducción

7.285 Las Comunidades Europeas, el Japón, Noruega y los demás reclamantes alegan que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones asumidas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al definir la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". El Japón añade que los Estados Unidos también infringieron el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.⁸⁰¹ En su defensa, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han establecido ningún fundamento para que el Grupo Especial concluya que alguna de las determinaciones de la USITC concernientes al producto similar es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias o el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.⁸⁰²

7.286 Los Estados Unidos sostienen que el criterio aplicado por la USITC a la definición del producto similar es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁰³ La USITC definió 27 productos similares separados que corresponden a los productos importados objeto de investigación. Diez de esas definiciones corresponden a productos importados objeto de investigación con respecto a los cuales se impusieron medidas correctivas y que son objeto de examen por este Grupo Especial.⁸⁰⁴ La USITC tuvo en cuenta las pruebas que figuraban en el expediente utilizando factores establecidos desde hacía tiempo y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los distintos tipos de acero nacional correspondientes al acero importado objeto de la presente investigación. La metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva. Las definiciones de productos similares establecidas por la USITC fueron adecuadas y fundamentadas, y se dieron explicaciones razonables, en forma compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁰⁵ Las determinaciones de la USITC relativas al producto similar estaban plenamente justificadas, dados los datos específicos relativos a cada uno de los productos en cuestión y la explicación adecuada y razonable por la USITC de su análisis de la determinación relativa a cada producto similar.⁸⁰⁶

⁸⁰¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 222; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 78-82; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 213. Véase la sección VII.O.2, *infra*, donde figura un análisis detallado de la infracción del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

⁸⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 63.

⁸⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

⁸⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 y 114.

⁸⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 115.

⁸⁰⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 30.

2. Definición/identificación del "producto similar"

a) Orientación al establecerse una definición

7.287 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China, Suiza y Noruega estiman que la interpretación del concepto de "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe basarse en la enseñanza del Órgano de Apelación de que "cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de ... medidas [de salvaguardia]" "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta". Las medidas de salvaguardia no tienen la finalidad de ampliar lo más posible el alcance de la protección a una rama de producción afectada, como sugiere la USITC. El Órgano de Apelación aclaró que sólo puede recurrirse a medidas de salvaguardia "en una situación extraordinaria de urgencia". Esa finalidad requiere que la rama de producción nacional se defina con exactitud suficiente para garantizar un análisis significativo de todas las condiciones impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁰⁷

7.288 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, Suiza, Nueva Zelandia y el Brasil, una consecuencia de ello es que no basta con que un producto nacional en un conjunto de productos sea similar a un producto importado o directamente competidor con él, con independencia de la especificidad o amplitud con que ese producto se haya definido. Las autoridades competentes están obligadas a establecer que todos los componentes del conjunto de productos nacionales son similares a todos los productos importados específicos o todos los componentes del conjunto de productos importados o directamente competidores con ellos. El Japón hace hincapié en que, a falta de competencia entre el producto importado y el producto nacional, no hay base para encontrar un producto similar.⁸⁰⁸ Nueva Zelandia añade que esto significa que habrá similitud entre cada uno de los productos dentro de cada conjunto de productos, e insiste en que una autoridad competente no puede agrupar varios productos importados no similares y después agrupar los mismos productos nacionales no similares y alegar que ha satisfecho el criterio del "producto similar" establecido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁰⁹

7.289 El Brasil aduce que en el presente caso el análisis de CPLPAC efectuado por la USITC se centró exclusivamente en productos "similares", pasando por alto los productos "directamente competidores". En otros contextos y en el marco de otros acuerdos, el Órgano de Apelación ha constatado que si una rama de producción se define por los productos "similares" que produce, esa definición deberá entenderse de manera más estricta que si esa rama de producción se definiera por los más numerosos productos "directamente competidores".⁸¹⁰

⁸⁰⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 197-198; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 95 y 96; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 27; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 27; Primera comunicación escrita de China, párrafos 148-149; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 183-184; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

⁸⁰⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 200; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 186; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.48; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 88-89; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 78 y 79.

⁸⁰⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.28, 3.21.

⁸¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, 19; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 88, nota 50 (donde este principio se reconoce implícitamente).

7.290 Los Estados Unidos aducen que ni la concepción de las salvaguardias como una excepción de otras obligaciones ni las declaraciones en *Estados Unidos - Cordero* exigen una interpretación estricta de la definición de producto similar, como alegan los reclamantes.⁸¹¹ En primer lugar, en la medida en que el Acuerdo sobre Salvaguardias es una excepción, esto es algo que ya ha quedado integrado en el texto de dicho Acuerdo. Los Miembros no están obligados o autorizados a modificar el equilibrio de derechos y obligaciones reflejado en el Acuerdo añadiendo al texto negociado una norma no expresa de interpretación. Además, los Estados Unidos sostienen que esa argumentación no tiene en cuenta los elementos de hecho de la presente investigación, que son muy distintos de los del asunto *Estados Unidos - Cordero*. En el presente caso, las definiciones de producto similar y rama de producción nacional corresponden exactamente a los productos importados objeto de investigación. Por tanto, no se están examinando los efectos de las importaciones en productores nacionales de mercancías que no se definen como productos similares. Aparentemente, los argumentos de los reclamantes se centran más en la gama de productos incluidos en la investigación que en el criterio aplicado por la USITC al producto similar.⁸¹²

b) Pertinencia de la definición de producto similar en otros acuerdos de la OMC y en la jurisprudencia del GATT/OMC

7.291 Noruega aduce que, dado el carácter extraordinario de las medidas, así como el hecho de que en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al concepto de "similar" se sume el de "o directamente competidor", la "similitud" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias deberá interpretarse al menos de manera tan estricta como en el marco del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.^{813, 814} Nueva Zelandia señala asimismo que en el Acuerdo sobre Salvaguardias la expresión "producto similar" se yuxtapone a "producto directamente competidor", por lo que debe interpretarse estrictamente para no superponerse a casos concernientes a productos que es más adecuado tratar como "directamente competidores".⁸¹⁵

7.292 Corea, el Japón y el Brasil aducen que, como constató el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, no hay motivos para interpretar las palabras "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias en forma que difiera de su definición en los acuerdos reguladores de las medidas antidumping o compensatorias.^{816, 817} Corea y Nueva Zelandia también creen que el Acuerdo

⁸¹¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 197-199; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 27-28; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 88 y 95.

⁸¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 99.

⁸¹³ Declaraciones del Órgano de Apelación con respecto a los dos conceptos contenidos en el párrafo 2 del artículo III del GATT, informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 18 a 20 de la versión inglesa.

⁸¹⁴ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188.

⁸¹⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.38, 4.41.

⁸¹⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.75 ("Otro elemento del contexto pertinente para la interpretación de la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se encuentra en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping de la OMC").

⁸¹⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 88-89; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 35; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 89-94.

Antidumping y el Acuerdo SMC son útiles para la interpretación de la expresión "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, porque "las definiciones que dan los tres Acuerdos de la rama de producción que produce un producto *similar* son fundamentalmente idénticas".^{818, 819}

7.293 Los Estados Unidos señalan que lo que los reclamantes proponen como definiciones adecuadas del producto similar comprenden desde definiciones de productos utilizadas en casos de medidas correctivas comerciales basados en otras leyes hasta clasificaciones arancelarias (en total 612 clasificaciones), incluidas descripciones de productos contenidas en solicitudes de exclusiones de productos. Lejos de estar todos de acuerdo, algunos reclamantes incluso proponen distintas definiciones para el mismo artículo con distintos fines, basándose en la cuestión impugnada y en el resultado que desean obtener.⁸²⁰

7.294 Los Estados Unidos indican que esta diferencia ofrece al Grupo Especial la primera ocasión para examinar cabalmente la interpretación y aplicación de la expresión "productos similares" en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación ha constatado que esa expresión "debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto y el objeto y fin de la disposición en cuestión, así como el objeto y fin del acuerdo abarcado en el que figura la disposición".⁸²¹ La expresión "productos similares o directamente competidores" o, más concretamente, la expresión "productos similares", no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994, ni ha sido objeto de examen en procedimientos de solución de diferencias en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cuando la expresión "productos similares" se ha abordado en otros procedimientos de solución de diferencias en el GATT o la OMC, lo ha sido en el contexto de las disposiciones del GATT de 1994 o de otros acuerdos abarcados con finalidades concretas y distintas de las del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como ha advertido el Órgano de Apelación, la interpretación de la expresión "productos similares" en un contexto no puede trasponerse automáticamente a otras disposiciones o acuerdos donde esa expresión se utiliza.⁸²² Es evidente, por ejemplo, que la interpretación de la expresión "productos similares" en el contexto de las disposiciones de otros acuerdos abarcados (por ejemplo el artículo III del GATT de 1994), cuya finalidad es evitar el proteccionismo y preservar una relación igual y competitiva entre productos, necesariamente no será idéntica, ni tal vez especialmente pertinente, a la interpretación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, que tiene la finalidad opuesta, es decir, permitir la protección temporal de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debe tener en cuenta la clara distinción entre esas finalidades y rechazar, de conformidad con las constataciones del Órgano de Apelación, las propuestas de los reclamantes de trasponer automáticamente al Acuerdo sobre Salvaguardias las interpretaciones hechas en otro contexto.⁸²³

7.295 Los Estados Unidos sostienen también que en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias no se ha establecido en otro procedimiento de solución de diferencias en el marco del GATT de 1947 o

⁸¹⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.75 (cursivas en el original).

⁸¹⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 30; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.41-4.43.

⁸²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

⁸²¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 88.

⁸²² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, nota 60.

⁸²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63-82.

de la OMC qué factores deben tenerse en cuenta para determinar si un producto nacional es similar a un producto importado. Aunque "criterios generales, o conjuntos de características que pueden compartirse, proporcionan un marco para analizar la 'similitud' de productos determinados ... estos criterios son, conviene tenerlo presente, meros instrumentos para facilitar la tarea de clasificar y examinar los elementos de prueba pertinentes".⁸²⁴ Además, es evidente que el análisis del producto similar nacional en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias entrañará "un elemento inevitable de apreciación personal, discrecional" ... [y] deberá hacerse ... caso por caso".⁸²⁵ Como ha afirmado el Órgano de Apelación, "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso *todos* los elementos de prueba pertinentes".^{826, 827}

7.296 A juicio de las Comunidades Europeas, hay criterios para determinar lo que son "productos similares o directamente competidores" en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al interpretar una disposición análoga en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación hizo una distinción entre los conceptos de similar y directamente competidor a los efectos de las medidas de salvaguardia, y confirmó que la relación del producto similar es más restringida que la del producto "directamente competidor".⁸²⁸ En cuanto a los criterios para determinar la similitud las Comunidades Europeas sostienen que, el Órgano de Apelación confirmó, en los asuntos *Japón - Bebidas alcohólicas II* y *CE - Amianto*, que, con independencia de dónde se use el término "similar" en el Acuerdo de la OMC, "cada uno" de los cuatro criterios expuestos en ajustes fiscales en frontera "debe examinarse" como un marco⁸²⁹, y que deben sopesarse *todas* las pruebas. El hecho de que el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias tengan finalidades distintas carece de importancia. Lo importante es que la finalidad del concepto del producto similar, es decir, analizar si un producto importado compite con uno producido en el país, es la misma en ambas disposiciones. La distinta finalidad de las obligaciones subyacentes puede ser una razón para abrir el acordeón, pero el acordeón y su teclado siguen siendo iguales. Según las Comunidades Europeas los propios Estados Unidos convienen en que para determinar la similitud en una investigación en materia de salvaguardias son pertinentes los criterios siguientes: "las propiedades físicas del producto, su trato aduanero, su proceso de manufactura, sus usos". La única diferencia entre la posición de los Estados Unidos y la de las Comunidades Europeas sobre este punto reside en la pertinencia de la "línea de producción continua entre el insumo y el producto final".⁸³⁰ El Japón añade que la enseñanza básica de *Estados Unidos - Tubos* es que el Acuerdo existe para evitar que los Miembros abusen de su derecho a proteger las ramas de producción nacionales.⁸³¹

⁸²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

⁸²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101; Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 20-21.

⁸²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

⁸²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65, 83, 88.

⁸²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 97 y 98.

⁸²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 21; informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 109.

⁸³⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 244-249.

⁸³¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 27.

7.297 Corea tampoco está de acuerdo en que la protección de las ramas de producción nacionales es el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ese razonamiento llevaría necesariamente a plantearse una cuestión fundamental: "¿qué ramas de producción nacional pueden protegerse?" El Acuerdo sobre Salvaguardias aclara que sólo las ramas de producción nacionales que produzcan el producto similar pueden ser objeto de la medida de protección.^{832, 833} La introducción del Acuerdo sobre Salvaguardias incluye como su objeto y fin "la necesidad de potenciar la competencia ... en lugar de limitarla". Conforme a todo su contexto, la finalidad del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias es establecer únicamente una excepción muy restringida al aumento de la competencia de las importaciones derivado de las concesiones en el marco de la OMC.⁸³⁴

i) *Propiedades físicas, usos finales, percepción por los consumidores y clasificación arancelaria*

7.298 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil sostienen que un examen de la similitud debe entrañar, como mínimo, un examen de los cuatro criterios establecidos en ajustes fiscales en frontera: i) las propiedades físicas de los productos; ii) la medida en que los productos pueden servir para usos finales iguales o similares; iii) la medida en que los consumidores perciben y tratan los productos como medios alternativos de realizar funciones particulares con objeto de satisfacer un deseo o demanda específicos; y iv) la clasificación internacional de los productos a efectos arancelarios.⁸³⁵ Nueva Zelandia añade que el ámbito restringido de la expresión "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que exista un alto grado de similitud en todas esas características.⁸³⁶

7.299 El Japón afirma que el Órgano de Apelación ha sostenido, en el contexto del artículo III del GATT (por ejemplo, en *Japón - Bebidas alcohólicas II*), que los factores más pertinentes son las propiedades físicas de los productos, los usos finales, las preferencias de los consumidores y las clasificaciones arancelarias. La utilización de esos factores tiene una finalidad evidente: ayudan a determinar si los productos compiten entre sí. Los productos sólo pueden agruparse debidamente si compiten unos con otros. De no ser así, el análisis que se realice en la investigación del daño, así como la elección de una medida correctiva adecuada, carecen de sentido.⁸³⁷

7.300 Las Comunidades Europeas aducen que la finalidad del criterio basado en los "productos similares o directamente competidores" establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias es definir la rama de producción nacional con exactitud suficiente para garantizar que sólo se conceda a los productores nacionales que sufran daños graves un espacio de maniobra

⁸³² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 24; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 95.

⁸³³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 37.

⁸³⁴ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

⁸³⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 202; Primera comunicación escrita de China, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 188; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 188; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.45; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 94.

⁸³⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.44.

⁸³⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 98-101.

temporal para facilitar el reajuste.⁸³⁸ El Brasil, el Japón y Suiza sostienen que sólo está permitido imponer medidas de salvaguardia cuando la competencia de las importaciones causa daños graves. El análisis de los cuatro factores desarrollado en el contexto del artículo III, que tiene por finalidad discernir el alcance de la competencia, es, por tanto, igualmente aplicable en el contexto de las salvaguardias.⁸³⁹ Noruega aduce que la razón por la que se definen los parámetros del "producto similar o directamente competidor" es análoga en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994; el criterio del producto similar o directamente competidor es un instrumento para analizar la relación de competencia entre los productos importados y los producidos en el país.^{840, 841}

7.301 China está de acuerdo en que la interpretación de la expresión "productos similares" en el contexto de un acuerdo específico no puede trasponerse automáticamente a otros acuerdos.⁸⁴² Sin embargo, China que a veces esto puede ser adecuado, y que en cualquier caso esas interpretaciones ofrecen una valiosa orientación.⁸⁴³ En consecuencia, China reafirma que los factores identificados por el Grupo de Trabajo en *Ajustes Fiscales en Frontera*, y después utilizados por el Órgano de Apelación en *Japón - Bebidas alcohólicas*, son pertinentes en el presente caso.⁸⁴⁴ La intención es que los criterios sugeridos por el Grupo de Trabajo en *Ajustes Fiscales en Frontera* se utilicen en todos los distintos casos tratados en el marco del GATT. Es evidente que esos factores pueden trasponerse para determinar la "similitud" en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁴⁵

7.302 Los Estados Unidos sostienen que todas las partes están de acuerdo en que son razonables los siguientes criterios: propiedades/características físicas, usos y trato aduanero/clasificación arancelaria. Muchas partes convienen en que la consideración de los procesos de manufactura puede ser adecuada. Aunque algunos de los reclamantes mantienen que los gustos de los consumidores son también un criterio adecuado, ninguna parte ha puesto objeciones a la consideración por la USITC de los canales de comercialización. Los criterios sobre el producto similar aplicados tradicionalmente por la USITC son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, y no hay en los informes de los grupos especiales o el Órgano de Apelación ningún trato directamente relacionado de esa expresión que ofrezca orientación sobre los criterios adecuados para el análisis del producto similar. Además, recurrir al sentido "corriente" o "normal" de la palabra "similar" tal como figura en el diccionario "dejaría abiertas muchas cuestiones de interpretación".⁸⁴⁶ En el asunto *CE - Amianto*, el Órgano de

⁸³⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁸³⁹ Respuesta escrita del Japón, Suiza y el Brasil a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁸⁴⁰ Respuesta escrita de Noruega a la pregunta 51 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁸⁴¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 244-249.

⁸⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 64.

⁸⁴³ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 61-62.

⁸⁴⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 67.

⁸⁴⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 69.

⁸⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

Apelación, interpretando el artículo III del GATT, observó que la definición de "similar" en el diccionario no resuelve las tres siguientes cuestiones de interpretación: i) qué características o cualidades son importantes; ii) el grado o la medida en que los productos deben tener cualidades o características comunes; y iii) desde qué punto de vista debe juzgarse la "similitud".^{847, 848}

7.303 Según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación, al abordar la expresión "similar" en el marco del artículo III del GATT, reconoció en *Japón - Bebidas alcohólicas II*, y más recientemente afirmó en *CE - Amianto*, que la finalidad y el contexto del acuerdo abarcado son importantes para interpretar la expresión "productos similares"⁸⁴⁹, y que esa interpretación basada en un contexto no puede trasponerse automáticamente a otras disposiciones o acuerdos donde se utilizan las palabras "productos similares".⁸⁵⁰ De conformidad con las constataciones del Órgano de Apelación, este Grupo Especial debería reconocer la clara distinción entre acuerdos con distintas finalidades y rechazar las propuestas de los reclamantes de trasponer automáticamente al Acuerdo sobre Salvaguardias criterios establecidos para otro contexto, como el artículo III.⁸⁵¹

7.304 Los Estados Unidos sostienen además que la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es permitir la protección temporal de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias.⁸⁵² Reiteran que el análisis en una investigación sobre salvaguardias se centra en el estado de la rama de producción nacional, y no, como ocurre en el marco del artículo III, en si las importaciones son objeto de un trato distinto del otorgado a los productos nacionales en el mercado interior, es decir, si se les otorga trato nacional.⁸⁵³ Mientras que la finalidad del artículo III es

⁸⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

⁸⁴⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-61.

⁸⁴⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 88.

⁸⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, nota 60, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 24. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

⁸⁵¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

⁸⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.76 (los objetivos del Acuerdo de "crear un mecanismo para proteger en forma eficaz y temporal de las importaciones a una rama de producción que esté experimentado un daño grave ...")

⁸⁵³ La expresión "productos similares" se ha abordado principalmente en procedimientos de solución de diferencias relacionados con alegaciones de que no se ha concedido trato nacional con respecto a 1) impuestos interiores de conformidad con el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, y 2) leyes y reglamentos, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Con respecto a la finalidad del artículo III del GATT de 1994, el Órgano de Apelación ha indicado, en *CE - Amianto*, párrafo 97, que:

El objetivo general y fundamental del artículo III es evitar el proteccionismo en la aplicación de los impuestos y medidas reglamentarias interiores. Más concretamente, el propósito del artículo III "es el de que las medidas interiores no se apliquen a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional ... El artículo III protege las expectativas no de un determinado volumen de comercio, sino más bien las expectativas de la relación de competencia en condiciones de igualdad entre los productos importados y los nacionales. (sin cursivas en el original)

proteger la relación competitiva entre los productos importados y los nacionales e impedir la protección de la producción nacional⁸⁵⁴, la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es proteger temporalmente a la rama de producción nacional en caso de necesidad. Los criterios relativos al producto similar que la USITC considera tradicionalmente se centran en factores que no son subjetivos sino objetivos. Además, dado que en una investigación sobre salvaguardias el análisis se centra en el estado de la rama de producción nacional y no en el consumidor o en la relación entre los productos importados y los nacionales en el mercado, la "similitud" debe verse desde la perspectiva del producto nacional, y no desde la del consumidor, para ser coherente con la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁵⁵ De hecho, en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación advirtió que podría ser importante tener en cuenta "*desde el punto de vista de quién debe juzgarse la 'similitud'*". Por ejemplo, los consumidores finales quizá tengan una percepción de la 'similitud' de dos productos muy diferente de la de los inventores o productores de esos productos".⁸⁵⁶

7.305 Los Estados Unidos sostienen que, en cualquier caso, los factores concernientes al producto similar utilizados por la USITC en una investigación sobre salvaguardias incluyen los tres criterios sobre los cuales todas las partes están de acuerdo (propiedades físicas, usos y trato aduanero), y además se centran en otros factores objetivos, como los canales de comercialización del producto y el proceso de manufactura.^{857, 858} Estos criterios no son vinculantes y no impiden a la USITC considerar otros factores, si procede, al hacer sus constataciones.⁸⁵⁹ Ningún factor es por sí mismo determinante, y el peso que se otorga a cada uno de ellos (y a otros factores pertinentes) dependerá de los elementos de hecho del caso concreto.⁸⁶⁰ Tradicionalmente, la USITC ha tratado de encontrar líneas divisorias claras entre posibles productos y ha descartado las variaciones de menor importancia.⁸⁶¹

7.306 Las Comunidades Europeas mantienen su alegación de que los Estados Unidos se abstuvieron de examinar sistemáticamente cada uno de los criterios clásicos y todas las pruebas pertinentes. A juicio de las Comunidades Europeas y de Suiza, la USITC no tuvo en cuenta en ningún momento las

⁸⁵⁴ Concretamente, en *CE - Amianto*, párrafo 99, el Órgano de Apelación afirmó que:

... una determinación de la "similitud" en el marco del párrafo 4 del artículo III es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos.

⁸⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82 (la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es dar a un Miembro de la OMC la posibilidad de "recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia que ... haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional").

⁸⁵⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62-64.

⁸⁵⁷ Informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7 (el Grupo Especial opinó que la similitud de los productos debía examinarse teniendo en cuenta criterios objetivos (como la composición y los procesos de manufactura de los productos)).

⁸⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-93.

⁸⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102 (los criterios generales "no están impuestos por un tratado ni constituyen una lista cerrada de criterios que determinarán la caracterización jurídica de los productos").

⁸⁶⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65.

⁸⁶¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 84.

clasificaciones arancelarias.⁸⁶² Las Comunidades Europeas y Suiza aducen además que los Estados Unidos no pueden defenderse alegando que hay demasiadas clasificaciones al nivel de 10 dígitos y que no hay acuerdo universal sobre lo que constituye productos de acero específicos en general.⁸⁶³ Los capítulos 72 y 73 del SA armonizan las clasificaciones de los productos de acero al nivel de 6 dígitos.⁸⁶⁴ El Japón sostiene que de hecho los Estados Unidos no están discerniendo la línea divisoria adecuada entre productos, sino más bien entre productores.⁸⁶⁵

7.307 Los Estados Unidos respondieron que el examen del régimen aduanero puede ser un factor pertinente en ese análisis según las circunstancias particulares de cada caso, pero sólo constituye un criterio entre varios.⁸⁶⁶ La USITC constató que el examen del régimen aduanero a los efectos de la definición del producto similar no constituía un "factor útil" habida cuenta del gran número de categorías de clasificación (612) aplicable a esta investigación. Lo cierto es que en este caso las numerosas clasificaciones arancelarias no proporcionaron distinciones claras entre productos. Por ejemplo, cada una de las 33 categorías a los efectos de la obtención de datos tiene entre 2 y 65 clasificaciones arancelarias.⁸⁶⁷

ii) *Procesos de producción*

7.308 Todos los reclamantes recuerdan que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación sostuvo que se había constatado que el grado de integración de los procesos de producción de los productos objeto de examen era irrelevante para la determinación de la "rama de producción nacional". "Lo importante", dijo el Órgano de Apelación, "es la determinación de los *productos* [nacionales], y que estos sean 'similares o directamente competidores' [con los productos importados], y no los *procesos* de producción de esos productos".^{868, 869} China añade que de esa declaración se deduce claramente que los procesos de producción no son un elemento de la relación de competencia directa o similitud entre productos.⁸⁷⁰

⁸⁶² Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafos 42-43; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 263.

⁸⁶³ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 58; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 65 y 103.

⁸⁶⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 263.

⁸⁶⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 20.

⁸⁶⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 20 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁸⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

⁸⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 86.

⁸⁶⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 191-193; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 103-104; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 32; Primera comunicación escrita de China, párrafo 140; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 179; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 197; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 96; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.35.

⁸⁷⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 71.

7.309 Los Estados Unidos sostienen que el procedimiento de solución de diferencias en *Estados Unidos - Cordero*, aunque ha sido expuesto de manera engañosa por los reclamantes, ofrece poca orientación por lo que respecta a la definición del producto similar. En esa diferencia no hubo desacuerdo sobre la definición del producto similar.⁸⁷¹ Antes bien, de lo que se trataba en *Estados Unidos - Cordero* era de la definición de la rama de producción nacional cuando la USITC ya había definido el producto similar. Las constataciones en *Estados Unidos - Cordero* se centraban en los productores que podían considerarse miembros de la rama de producción nacional que fabricaba un solo producto similar nacional, y no en la definición del producto similar, como han alegado los reclamantes.⁸⁷² Los Estados Unidos aducen asimismo que, aunque los reclamantes afirmen erróneamente lo contrario, el Órgano de Apelación ha reconocido que puede ser adecuado tener en cuenta el proceso de producción de un producto al definir los productos similares, en especial cuando se plantea la cuestión de si dos artículos son productos separados.⁸⁷³

7.310 Nueva Zelandia responde que son los Estados Unidos quienes exponen erróneamente la cuestión tratada en *Estados Unidos - Cordero*. Lo que se definió en *Estados Unidos - Cordero* fue el producto importado, y la cuestión era si la rama de producción nacional incluía los productores de un producto que no era "similar" al producto importado. Por tanto, *Estados Unidos - Cordero* es directamente pertinente en el presente caso.⁸⁷⁴ El Japón opina que los Estados Unidos hacen una distinción sin que exista una diferencia. Tal como se especifica en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el alcance del producto similar (o, si procede, directamente competidor) define el alcance de la rama de producción nacional pertinente. En última instancia, de lo que se trata es de definir el producto "similar" y la rama de producción nacional en formas que reflejen interacciones competitivas significativas y sustanciales. Si la teoría de los Estados Unidos se llevara a sus extremos lógicos, una autoridad competente estaría facultada para combinar cualquier número de productos, con independencia de lo similares que sean. De hecho, si esto fuera cierto, el Japón no ve razón alguna que hubiera impedido a los Estados Unidos simplemente realizar una investigación e imponer una medida a las importaciones de cualquier tipo de "acero". El Japón aduce que en *Estados Unidos - Cordero* se pone claramente de manifiesto que tiene que haber algún control sobre el alcance de las definiciones del producto similar en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación aclaró la importancia fundamental que tiene asegurarse de que el nexo entre los productos importados y sus equivalentes nacionales -ya sean similares o directamente competidores- sea lo bastante estrecho para que no se imponga una medida encaminada a proteger a ramas de producción que no fabrican productos similares o directamente competidores. Lo importante es que el producto similar y, a su vez, la rama de producción, no pueden definirse tan ampliamente que ofrezcan protección a fabricantes de productos con los que las importaciones no compiten.⁸⁷⁵

7.311 Corea tampoco está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos, e insiste en que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación examinó la cuestión de los productos similares, en conjunción con las cuestiones de los productos importados y la rama de producción nacional, por vez primera en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación aclaró que el vínculo entre las importaciones y sus equivalentes nacionales debe ser lo bastante estrecho para

⁸⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 88.

⁸⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 84, 90 y 95.

⁸⁷³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70, 91.

⁸⁷⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.41.

⁸⁷⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 10-13.

asegurarse de que no se impone una medida para proteger a ramas de producción que no fabrican productos similares o directamente competidores.⁸⁷⁶ Evidentemente, las definiciones del producto similar y de la rama de producción nacional son conceptos interrelacionados e interdependientes; el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a la rama de producción nacional que produce productos *similares o directamente competidores*, y el párrafo 1 c) del artículo 4, que fue objeto de examen en *Estados Unidos - Cordero*, define la *rama de producción nacional* como "los productores ... de los productos *similares o directamente competidores*..." (sin cursivas en el original) La decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* se centró en la interpretación del "producto similar" para determinar el alcance de la rama de producción nacional.⁸⁷⁷ El Órgano de Apelación afirmó además que "... sólo cuando se haya determinado cuáles son esos productos será posible identificar a sus 'productores'".⁸⁷⁸ Tanto si el producto similar se definió indebidamente por referencia al proceso de producción de la rama de producción (en el presente caso) como si la rama de producción nacional que fabrica el producto similar se definió indebidamente por referencia al proceso de producción (en *Estados Unidos - Cordero*), el resultado es el mismo: "A nuestro juicio, si pudiera imponerse una medida de salvaguardia por razón de los efectos perjudiciales de un producto importado para los productores nacionales de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" respecto de este producto, ello constituiría una clara desviación del texto del párrafo 1 del artículo 2".⁸⁷⁹ La misma "desviación" indebida se produciría en el presente caso como consecuencia de la definición del producto similar propugnada por los Estados Unidos.⁸⁸⁰

7.312 China también está en desacuerdo, y resalta que la afirmación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Cordero* confirma que la definición de la rama de producción nacional mediante una evaluación de la relación entre productos "similares o directamente competidores" requiere en primer lugar la identificación del producto importado específico. En ningún caso puede el producto importado redefinirse después de que se haya definido la rama de producción nacional que fabrica productos similares o directamente competidores. China sostiene que los Estados Unidos están utilizando indebidamente esa afirmación y tratando de crear confusión.⁸⁸¹

7.313 A juicio de las Comunidades Europeas, el Japón, China, Suiza, Noruega y el Brasil, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación también aclaró qué criterios no sirven para establecer la similitud entre los productos nacionales y los importados. Son, en primer lugar, la existencia de "una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado", y en segundo lugar "una coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores de ambos productos.^{882, 883} El Japón añade que esas declaraciones del Órgano de

⁸⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

⁸⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

⁸⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 87.

⁸⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

⁸⁸⁰ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 13-17.

⁸⁸¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 65.

⁸⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 77 y 95.

⁸⁸³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 201; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 103-104; Primera comunicación escrita de China, párrafo 204; Primera

Apelación en *Estados Unidos - Cordero* no podían ser más pertinentes para un caso como el presente, en el que una autoridad ha agrupado, en un solo producto similar, productos que sirven como materias primas de otros, pero que de hecho tienen usos independientes en el mercado.⁸⁸⁴

7.314 Los Estados Unidos insisten en que la metodología aplicada por la USITC para analizar el producto similar no contraviene el Acuerdo sobre Salvaguardias, como afirman los reclamantes, porque emplea factores distintos de los sugeridos por éstos. En primer lugar, el Acuerdo sobre Salvaguardias no estipula qué factores han de tenerse en cuenta en el análisis del producto similar en el marco del Acuerdo. En segundo lugar, no hay ninguna decisión del Órgano de Apelación o de un grupo especial que ofrezca orientación interpretativa con respecto a los criterios que han de aplicarse para determinar el producto similar a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁸⁵ Los Estados Unidos insisten en que en *Estados Unidos - Cordero* no se aborda la metodología aplicada por la USITC para determinar el producto similar. Antes bien, esa diferencia se centró en la definición de la rama de producción nacional. De hecho, los dos factores objeto de examen en *Estados Unidos - Cordero* que los reclamantes citan reiteradamente -"línea de producción continua" y "coincidencia sustancial de intereses económicos"- son factores utilizados por la USITC para identificar debidamente quiénes son los miembros de la rama de producción nacional *después* de que se haya definido el producto similar. La USITC no los cita en parte alguna de sus constataciones relativas al producto similar con respecto a CPLPAC o cualquiera de los demás productos similares. Aunque los reclamantes tratan de demostrar implícitamente que esos criterios se aplicaron en las determinaciones objeto del presente examen⁸⁸⁶, en lo fundamental exponen erróneamente el análisis que de hecho realizó la USITC.^{887, 888}

7.315 Según los Estados Unidos, uno de los factores considerados por la USITC para definir los productos similares es el proceso de manufactura del producto (es decir, donde y cómo se fabrica). En el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuya finalidad es permitir la adopción de medidas para proteger a la rama de producción nacional, si bien temporalmente y en determinadas circunstancias, la consideración del proceso de manufactura de un producto es un factor adecuado y objetivo. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación reconoció que para definir los productos similares quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos, como se indica en la nota 55.^{889, 890} Los reclamantes han propugnado indebidamente la aplicación de

comunicación escrita de Suiza, párrafos 229; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 194-195; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 96.

⁸⁸⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 13.

⁸⁸⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 27.

⁸⁸⁶ Primera declaración oral pronunciada por el Japón (producto similar), párrafo 13 ("una línea de producción continua entre productos -una característica en la que los Estados Unidos se apoyaron mucho en el presente caso").

⁸⁸⁷ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.124.

⁸⁸⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 26-29.

⁸⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55; informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I* párrafo 5.7 (el Grupo Especial estimó que era importante determinar la "similitud", en la medida de lo posible, sobre la base de criterios objetivos, entre ellos, especialmente, la composición y los procesos de fabricación del producto, además de los hábitos de consumo).

⁸⁹⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* sobre la definición de una rama de producción nacional a la definición del producto similar, y han pasado por alto el reconocimiento expreso del Órgano de Apelación de que la consideración de los procesos de producción puede ser un factor pertinente para definir productos similares.⁸⁹¹ El Órgano de Apelación también reconoció que al haber productos en distintas etapas de producción, un factor pertinente para determinar la definición del producto similar (en contraste con la definición de la rama de producción nacional) era si productos en diferentes etapas de producción constituían distintas formas de un solo producto similar o se habían convertido en productos distintos.⁸⁹² Los Estados Unidos sostienen que aunque la mayoría de los reclamantes está de acuerdo en que la consideración de los procesos de manufactura, es decir, cómo se fabrica un producto, constituye un criterio adecuado para una investigación en materia de salvaguardia, discrepa de la consideración adicional por la USITC de la parte del proceso de manufactura en que se fabrica el producto.⁸⁹³

7.316 A juicio de Nueva Zelandia, la referencia de los Estados Unidos a la nota 55 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero* está muy desencaminada. Con arreglo a la interpretación propugnada por los Estados Unidos, la nota estaría en contradicción con el sentido corriente del cuerpo del Informe. De la lectura de la nota 55 se deduce claramente que se refiere a la cuestión de los "productos separados". No trata, como sugieren los Estados Unidos, la cuestión de los "productos similares".⁸⁹⁴ De manera análoga, Corea también aduce que la nota 55 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Cordero* no añade nada a su argumentación. El Órgano de Apelación se limitó simplemente a afirmar que el proceso de producción podría ser pertinente para determinar si los productos fabricados mediante ese proceso eran productos separados (es decir, el proceso de producción podía conferir determinadas características físicas o hacer que el producto se adaptara a determinados usos finales, pero el proceso de producción no es una característica del producto "similar"). La investigación aún tiene que determinar el producto similar fabricado en el país que ha de analizarse en relación con el producto importado. Por ese motivo, una evaluación del proceso de producción podría arrojar alguna luz, pero no determinar si los productos son "similares". La determinación del producto similar sigue teniendo que basarse en el producto fabricado, y no en la naturaleza del proceso de producción nacional en sí mismo.^{895, 896}

7.317 De manera análoga, las Comunidades Europeas, China y el Japón consideran que los Estados Unidos interpretan mal esa nota al equiparar los términos "proceso de producción" utilizados en ella con lo que el Órgano de Apelación ha excluido en *Estados Unidos - Cordero* como criterio para

⁸⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94, nota 55; informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas alcohólicas I*, párrafo 5.7.

⁸⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 90, 92 y 94; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.95 y 7.96.

⁸⁹³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 67, donde se hace referencia por ejemplo a la respuesta escrita del Brasil, Corea, el Japón y Noruega a las preguntas 69 y 150 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁸⁹⁴ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁸⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94.

⁸⁹⁶ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 17.

establecer la similitud entre productos que por lo demás no son similares: "una línea de producción continua entre el insumo y el producto final".⁸⁹⁷ La expresión "proceso de producción" alude a la manera en que un producto se fabrica. En la nota arriba citada, el Órgano de Apelación aclaró que el proceso de producción podía ser un instrumento útil para separar dos productos que tienen las mismas características físicas, clasificaciones aduaneras y utilidades.⁸⁹⁸ Las Comunidades Europeas consideran que en la mayoría de los casos el proceso de producción no añade nada a la determinación del producto similar establecida sobre la base de las propiedades físicas, las clasificaciones aduaneras y los usos finales. Por tanto, el proceso de producción puede utilizarse para separar aún más los productos, pero nunca servir como criterio para agrupar productos que por lo demás no son similares con arreglo a los criterios establecidos en *Ajustes Fiscales en Frontera*.⁸⁹⁹

7.318 El Japón añade que aunque el proceso de producción sea pertinente, los Estados Unidos, en cualquier caso, al apoyarse en ese pasaje, pasan por alto una importante distinción hecha en *Estados Unidos - Cordero*: la distinción, por un lado, entre: i) un análisis de los procesos de producción mismos para discernir la medida en que esos procesos crean productos identificables por separado, y ii) la integración vertical de esos procesos.⁹⁰⁰ En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación afirmó expresamente que tenía "reservas respecto de la función que desempeñaría un examen del grado de integración de los procesos de producción para los productos en cuestión".⁹⁰¹ Al sugerir en la nota 55 que los procesos de producción pueden ser pertinentes para determinar si dos artículos son productos separados, el Órgano de Apelación no estaba respaldando un análisis de la integración vertical. Después de todo, la integración vertical no significa que los procesos de producción son de algún modo confusos; simplemente significa que tienen lugar dentro de la misma estructura empresarial, y tal vez que se desarrollan en la misma ubicación general. Esto es especialmente pertinente por lo que respecta al acero plano laminado. A pesar de la integración vertical de alguna producción (no toda) de CPLPAC, cada producto separado que la USITC decidió agrupar se produce en distintas máquinas situadas en distintos edificios. En consecuencia, la integración dice muy poco acerca de los procesos mismos y de la medida en que esos *procesos* crean productos separados.⁹⁰²

7.319 El Brasil aduce también que los Estados Unidos confunden la pertinencia de si un producto es un insumo de otro producto con la pertinencia de los procesos de producción al formular una determinación de que determinados productos son similares entre sí. También confunden la coincidencia de intereses económicos y la utilización de instalaciones comunes con la capacidad para identificar por separado los procesos de producción de los productos en cuestión cuando hay un nivel muy alto de integración de esos procesos. Como mucho, el Órgano de Apelación indicó, en la nota 55 del párrafo 94, que no consideraba que la elaboración y la integración vertical fueran tan pertinentes para la identificación de productos como había considerado el Grupo Especial. Visto así, el informe del Grupo Especial parecería establecer los límites externos de la pertinencia de la elaboración y la

⁸⁹⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

⁸⁹⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 15; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 74-75; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255.

⁸⁹⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 251-255.

⁹⁰⁰ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 15.

⁹⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 94.

⁹⁰² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 16.

integración vertical para la identificación de productos.⁹⁰³ Lo que hay que preguntarse no es si los desbastes son un insumo para productos más elaborados, sino más bien lo que ocurre con los desbastes en el proceso de elaboración -por ejemplo, en el laminado en caliente, el laminado en frío y el galvanizado- y si los cambios resultantes de la elaboración crean un producto distinto.⁹⁰⁴ El Órgano de Apelación se limitó a reconocer, en consonancia con las aseveraciones que figuraban en el informe del Grupo Especial que estaba examinando, que puede haber casos en los que un estudio de los procesos de fabricación de los productos puede ser pertinente para determinar si dos artículos son productos separados. Sin embargo, el texto en el que los Estados Unidos se apoyan no modifica en modo alguno las claras constataciones del Órgano de Apelación de que el que un producto sea un insumo de un producto más elaborado es irrelevante por lo que respecta al análisis del producto similar, y de que la integración vertical también es irrelevante con respecto a ese análisis.⁹⁰⁵ Leída en su contexto, la reserva del Órgano de Apelación expresada en la nota 55 no es sino una afirmación de sentido común. El hecho es que un proceso de producción puede crear o no crear un producto similar separado; el que se cree o no un producto separado dependerá de lo que ocurra con el producto durante una etapa concreta de su elaboración. En consecuencia, no puede darse por sentado que un producto más elaborado es similar o distinto del producto en su etapa anterior, circunstancia que más bien dependerá de que la elaboración modifique o no, y en qué medida, el producto mismo. Sin embargo, esto en modo alguno matiza la declaración del Órgano de Apelación, en el mismo asunto, de que a efectos de determinar la similitud de los productos carece de importancia la existencia de una línea de producción continua entre el insumo y el producto final.⁹⁰⁶

7.320 Las Comunidades Europeas aducen que los Estados Unidos no estaban facultados para agrupar los productos nacionales (o importados) basándose únicamente en una "línea de producción continua entre el 'insumo' y el 'producto final'". Así lo ha manifestado inequívocamente el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*⁹⁰⁷, y de hecho es de sentido común: una libra de harina no es similar a un pastel, aunque en su etapa inicial tanto la harina como el pastel se hacen moliendo grano. De manera análoga, un rollo de tela de algodón crudo no es similar a una camiseta, aunque la etapa inicial de limpieza y tejido del algodón sea común a ambos.⁹⁰⁸ A juicio de China, no puede considerarse que el hecho de que dos productos correspondan a dos etapas diferentes en una línea de producción continua significa que esos dos productos comparten el mismo proceso de producción. En consecuencia, no es un criterio pertinente para evaluar la "similitud".⁹⁰⁹

7.321 A juicio de Nueva Zelandia, la consecuencia del enfoque de la USITC es que una autoridad competente, atendiendo a una solicitud de una rama de producción nacional muy integrada de que investiguen importaciones de trozas de pino aserradas, madera elaborada, pino tratado y muebles de pino, podría concluir que una "rama de producción nacional" deprimida que fabrica ese conjunto de

⁹⁰³ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 33.

⁹⁰⁴ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 35.

⁹⁰⁵ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 39.

⁹⁰⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 19 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 90.

⁹⁰⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 256-257.

⁹⁰⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 76.

productos estaba siendo gravemente dañada por el aumento de las importaciones, aunque las únicas que hubieran aumentado fueran las de trozas aserradas. De manera análoga, una autoridad competente podría agrupar helados, mantequilla, yogur, queso y leche en polvo desnatada en un "producto importado", y concluir que existía daño grave derivado del aumento de las importaciones para el conjunto de esa "rama de producción nacional", aunque la parte de esa "rama de producción nacional" que produjera helados no estuviera sufriendo daño alguno. En consecuencia, el agrupamiento efectuado por la USITC en el presente caso menoscaba el límite establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido de que sólo la rama de producción nacional que produzca un producto que sea "similar" al producto importado puede acceder a los beneficios de una medida de salvaguardia.⁹¹⁰

7.322 Los Estados Unidos responden que la posición de los reclamantes se basa en la afirmación errónea de que la USITC "agrupó" productos predefinidos, en lugar de identificar líneas divisorias claras con arreglo a su análisis habitual. La USITC comienza con el universo de productos importados objeto de investigación identificados en la solicitud o petición. Tras determinar qué productos nacionales son similares a los productos importados objeto de examen o directamente competidores con ellos, la USITC estudia si los productos nacionales que corresponden a los productos importados objeto de examen consisten en un solo producto similar nacional o si hay líneas divisorias claras entre los productos, de modo que éstos constituyen múltiples productos similares nacionales. La USITC aplica su criterio del producto similar, incluidos los procesos de producción o manufactura, en su análisis de si existen líneas divisorias claras que dan lugar a la existencia de múltiples productos similares, o no hay líneas claras y procede formular una definición de un producto similar. La posición de los reclamantes en el sentido de que podría admitirse que se utilizaran los procesos de producción para *separar* los artículos en distintos productos, pero no para determinar que los artículos son de hecho un solo producto, es ilógica. Seguramente los reclamantes no pretenden sugerir que se trata realmente de actividades distintas que requieren la aplicación de criterios distintos. Si es adecuado utilizar los procesos de producción para establecer líneas divisorias claras, será adecuado utilizar los procesos de producción para determinar que no hay líneas divisorias claras y que los artículos constituyen un solo producto. El Órgano de Apelación diferenció claramente entre un análisis de la "rama de producción nacional" y un análisis de si dos artículos son "productos separados", y constató que los procesos de producción "pueden ser pertinentes" en ese último análisis. En una investigación sobre si determinados artículos son "productos separados" -que la USITC efectuó con respecto a los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido- una posible conclusión es que no lo son, y que de hecho constituyen un solo producto.⁹¹¹ La consideración de los procesos de manufactura o producción, tanto el cómo como el dónde un producto se fabrica, es especialmente pertinente cuando la investigación se centra en un producto en distintas etapas de elaboración. La interrelación de los procesos de manufactura de un producto en distintas etapas de elaboración puede ser informativa para encontrar líneas divisorias claras entre las etapas de elaboración. Por ejemplo, como CPLPAC de elaboración anterior, como los desbastes o el acero laminado en caliente, son materias primas para el acero más elaborado, como el acero laminado en frío o el acero revestido, todo ese acero, es decir, los desbastes, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido, se producen en lo fundamental mediante los mismos procesos de producción en las etapas iniciales de manufactura.⁹¹²

⁹¹⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.24-3.26.

⁹¹¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹¹² El análisis de la USITC contiene un estudio detallado de las cinco etapas de elaboración de determinado acero plano laminado al carbono. Los procesos de elaboración del acero al carbono conllevan tres

Todos los productos denominados CPLPAC se producen a partir de desbastes, y la mayoría de ese acero se transforma en acero laminado en caliente en laminadores de planos en caliente o Steckel.⁹¹³ Al manufacturar acero más elaborado, el productor consume en forma cautiva cantidades sustanciales de acero elaborado anteriormente.⁹¹⁴ Esto tiende a oscurecer las distinciones entre dos productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales.⁹¹⁵

7.323 A juicio de las Comunidades Europeas, China y Suiza, en el presente caso la USITC no estableció la "similitud" sobre la base de características físicas, usos finales, gustos y hábitos de los consumidores y clasificación arancelaria. La USITC "centró su análisis en esta investigación principalmente en el grado en que los productos en cuestión se producen en instalaciones de producción comunes y utilizan procesos de producción similares"⁹¹⁶, aunque en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación había excluido la aplicación de este criterio para la determinación del producto similar.⁹¹⁷ Debido a esas deficiencias, todas las definiciones de la rama de producción nacional formuladas por las USITC son incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹¹⁸

7.324 De manera análoga, el Brasil sostiene que los Estados Unidos definieron una rama de producción nacional sobre la base de una línea de producción continua (es decir, que cada producto en la secuencia podía ser un insumo para el producto de la siguiente etapa) y la coincidencia de intereses económicos (es decir, el hecho de la integración vertical), y después definieron los productos importados basándose en el universo de productos fabricados por esa rama de producción ya definida, porque en gran medida fueron producidos por los mismos fabricantes.⁹¹⁹

etapas diferenciadas, que incluyen: 1) fundición o refinado del acero en bruto; 2) moldeado del acero fundido en forma semielaborada, como los desbastes; y 3) varias etapas de operaciones de acabado, entre ellas laminado en caliente, laminado en frío y/o revestido. Informe de la USITC p. OVERVIEW -7.

⁹¹³ Informe de la USITC, páginas 40-41.

⁹¹⁴ Prácticamente todos los desbastes producidos en los Estados Unidos son consumidos internamente por los productores nacionales de desbastes en su producción de acero laminado en caliente (chapas, hojas y bandas), y también se transfieren internamente grandes cantidades de acero laminado en caliente y laminado en frío. En el año 2000, un 99,4 por ciento de las expediciones totales de desbastes de los productores nacionales estadounidenses se transfirieron internamente, como también ocurrió con el 66 por ciento de las expediciones totales de los productores nacionales estadounidenses de acero laminado en caliente y el 58,7 por ciento de las expediciones totales estadounidenses de acero laminado en frío producido en el país. Informe de la USITC, páginas FLAT-1 y 3, números 4 y 5.

⁹¹⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68-69.

⁹¹⁶ Informe de la USITC, volumen 1, página 191. Véase también la página 30.

⁹¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 95 y 77.

⁹¹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 233-234; Primera comunicación escrita de China, párrafo 181; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 205-206.

⁹¹⁹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.325 Corea sostiene que el análisis de la USITC, al centrarse fundamentalmente en el proceso de producción para determinar el producto similar⁹²⁰, permitió que una autodefinición de la rama de producción sustituyera a un análisis y una definición de la "rama de producción que produce el producto similar". El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que la rama de producción nacional se defina en función del producto similar que produce, no lo contrario.^{921, 922}

iii) *Competencia*

7.326 El Japón sostiene que la relación de "similitud o competencia directa" que tiene que existir entre el producto importado y el producido por la rama de producción nacional, como requieren el Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, debe basarse en la existencia de competencia entre los productos importados y los nacionales para justificar la imposición de una medida de salvaguardia. Esa exigencia existe con independencia de si los productos nacionales se consideran "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él.⁹²³ En términos más generales, no puede encontrarse una relación causal entre un aumento de las importaciones y una disminución de las ventas de los productos nacionales si esos productos no compiten para usos finales similares. Como ejemplo, el Japón presupone que las ventas de desbastes semielaborados producidos en el país disminuyen durante el mismo período, y que las ventas de todos (los demás) productos denominados CPLPAC, nacionales o extranjeros, permanecen iguales. Al escogerse todos los productos denominados CPLPAC, además de los desbastes semielaborados, para definir las importaciones objeto de examen y sus "productos similares" para la rama de producción nacional, puede encontrarse algún nexo causal entre el aumento de las importaciones de cierta parte de los productos objeto de investigación (es decir, de los desbastes semielaborados) y una disminución de las ventas de esa parte de los "productos similares" producidos en el país (de nuevo, por ejemplo, los desbastes semielaborados). Sin embargo, esa constatación no puede justificar la imposición de medidas de salvaguardia a las importaciones de desbastes semielaborados y además a todos los productos denominados CPLPAC. Aunque las medidas de salvaguardia podrían estar justificadas con respecto a las importaciones de desbastes semielaborados, los productores nacionales de todos los productos laminados planos de acero disfrutarían de protección frente a la competencia de las importaciones sin justificación alguna.⁹²⁴

7.327 Corea aduce que la competencia y el análisis de la competencia son fundamentales en una investigación adecuada en materia de salvaguardias.⁹²⁵ Sostiene que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, ha utilizado la "competencia" para analizar el producto similar en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV"). El Japón, Corea y Nueva Zelandia recuerdan que el Órgano de Apelación se apoyó concretamente en sus anteriores

⁹²⁰ Informe de la USITC, volumen 1, páginas 38-39 (laminado en caliente), 154-155 (otros soldados) (Prueba documental CC-6); respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 69 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuestas de los Estados Unidos a preguntas de otras partes (15 de noviembre de 2002), párrafos 19-20.

⁹²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 94.

⁹²² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 18.

⁹²³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 79.

⁹²⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 81.

⁹²⁵ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

constataciones en el contexto del artículo III del GATT de 1994 cuando indicó que "similar" es una subcategoría de "directamente competidor".^{926, 927} El Japón añade que el Órgano de Apelación rechazó en aquel caso el argumento de los Estados Unidos de que el Grupo Especial se apoyaba erróneamente en *Corea - Bebidas alcohólicas*, utilizando el mismo argumento basado en "una disposición y un acuerdo diferentes" que aquí invocan.^{928, 929} Dado que el artículo 6 del ATV tiene en lo fundamental la misma finalidad que el Acuerdo sobre Salvaguardias, es evidente que la rama de producción nacional ha de tener un alcance más limitado en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando una autoridad se apoya únicamente en las palabras "producto similar", como la USITC hizo en el presente caso. El Brasil, el Japón y Nueva Zelandia destacan como aun más importante el que en *Estados Unidos - Hilados de algodón* el Órgano de Apelación también estableciera claramente la importancia que la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales tiene para discernir si son similares o directamente competidores entre sí al afirmar que "la relación de competencia en el mercado se da necesariamente en el grado más alto entre productos directamente competidores".^{930, 931} Nueva Zelandia sostiene que excluir cualquier consideración de la relación de competencia de una determinación de la similitud es claramente absurdo. La competencia es, por tanto, crucial en una determinación de similitud en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, y la declaración del Órgano de Apelación sobre el sentido de la expresión "producto similar" en el marco del artículo III del GATT es directamente pertinente.⁹³²

7.328 El Japón sostiene también que, por lo que respecta a la existencia de precedentes que contribuyan a entender la manera adecuada de interpretar "producto similar" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, hay jurisprudencia pertinente en *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Hilados de algodón*, y que la jurisprudencia concerniente a las determinaciones del producto similar en el marco del artículo III del GATT de 1994 también es pertinente. La finalidad básica del análisis del producto "similar o directamente competidor" es definir adecuadamente la rama de producción nacional cuyo rendimiento está presuntamente siendo obstaculizado por la competencia con productos importados objeto de la investigación. Esta relación de competencia entre el producto de la rama de producción nacional y los productos importados tiene que existir con independencia de que se considere que el producto nacional es "similar" o "directamente competidor" con el producto importado. A falta de este estricto nexo competitivo -que requieren tanto el criterio de "similitud" como el de "competencia directa"- no tiene sentido atribuir a las importaciones cualesquiera problemas que la rama de producción nacional pudiera estar experimentando.⁹³³ En *Estados Unidos - Cordero* se subraya la importancia crítica de la dinámica competitiva que debe existir entre

⁹²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 95-97, nota 68.

⁹²⁷ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 35; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35.

⁹²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 21, 92-94.

⁹²⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 23.

⁹³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 97.

⁹³¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 18-19; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 41-42.

⁹³² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.35.

⁹³³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 5-6.

los productos importados y los nacionales, incluida la que existe entre productos que se van generando en una sucesión continua de procesos de producción. Aunque los productos se fabriquen mediante procesos que resulten estar integrados verticalmente, si no compiten entre sí en el mercado, su combinación en un solo grupo hace nula e inaplicable cualquier constatación de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, el daño grave o la relación de causalidad. Como consecuencia de ello, la autoridad tampoco podría elegir una medida adecuada, tal como requiere el párrafo 1 del artículo 5. Por consiguiente, una definición inadecuada de la rama de producción nacional impide asegurarse de que no se proteja a la rama de producción indebida.⁹³⁴

7.329 Los Estados Unidos responden que la sustituibilidad no es uno de los factores que la USITC considera tradicionalmente al analizar si hay líneas divisorias claras entre los productos nacionales con objeto de definir el producto o los productos similares.⁹³⁵ Tampoco ha sido la sustituibilidad uno de los criterios sugeridos para el análisis del producto similar en el contexto de los procedimientos de solución de diferencias en el marco de otros acuerdos abarcados.⁹³⁶ Las referencias de los reclamantes a *Estados Unidos - Hilados de algodón* en tanto que pertinente para la definición del producto similar no tienen en cuenta la aseveración del Órgano de Apelación de que "hay acuerdo entre los participantes en que el hilado importado del Pakistán y el hilado producido por los productores de los Estados Unidos ... son productos similares ... En consecuencia, no nos es necesario, a efectos de la presente apelación, examinar el sentido del término 'productos similares'".⁹³⁷ En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, la cuestión era si podía determinarse que los productos importados y los productos nacionales cuya similitud se había determinado no eran directamente competidores.⁹³⁸ Hay claramente una relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Los reclamantes no niegan, como tampoco lo hicieron las partes en la investigación subyacente, que los productos importados y los nacionales generalmente consisten en los mismos tipos de acero, son intercambiables y por tanto compiten entre sí. Además, dentro de cualquier producto similar definido y del producto importado específico correspondiente existe una gama o continuo de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores idénticos o similares, determinados artículos en los extremos del continuo podrían no ser tan similares o sustituibles.⁹³⁹ Cada definición del producto

⁹³⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 14.

⁹³⁵ La USITC ha considerado que la sustituibilidad entre los productos es un factor que consideraría si hiciera sus definiciones sobre la base de un análisis del producto directamente competidor.

⁹³⁶ *Ajustes Fiscales en Frontera*, párrafo 18; citado parcialmente en el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 20 de la versión inglesa.

⁹³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 89.

⁹³⁸ El texto de la disposición de salvaguardia del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* ("ATV") es distinto, concretamente "productos similares y/o directamente competidores" en lugar de "productos similares o directamente competidores", como en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Basándose en ese texto distinto y en las constataciones de la investigación subyacente, el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*, rechazó una constatación de que un producto podía estar comprendido en la definición del producto similar pero después quedar excluido de ella por no ser directamente competidor, y por ello no incluido en la definición de la rama de producción nacional. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 105.

⁹³⁹ Además, las mercancías incluidas en una sola línea arancelaria consisten en una gama de artículos, como demuestran muy claramente las solicitudes de algunos reclamantes de que los productos similares se definan más estrictamente que por líneas arancelarias.

similar debe basarse en los elementos de hecho del caso de que se trate, y, como ha indicado el Órgano de Apelación, "la adopción de un marco determinado para facilitar el examen de las pruebas no hace desaparecer el deber o la necesidad de examinar en cada caso todos los elementos de prueba pertinentes".⁹⁴⁰ Los Estados Unidos aducen que la metodología aplicada por la USITC es imparcial y objetiva. Ni el artículo 2 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias establece los factores que la autoridad competente tiene que considerar, o el orden que debe seguir, para identificar el producto importado que es similar al producto nacional o directamente competidor con él.⁹⁴¹

7.330 El Brasil aduce además que la USITC subrayó que su mandato iba más allá de las categorías estrictas de productos y las instalaciones donde esos productos se fabrican al referirse al "daño grave a los recursos productivos empleados en las divisiones o instalaciones en los que el artículo en cuestión se produce".⁹⁴² Por tanto, la USITC tuvo en cuenta su obligación, derivada del artículo 201, no sólo de proteger contra los efectos de productos importados específicos sobre la rama de producción estadounidense que fabrica esos productos, sino también de proteger más ampliamente a las "divisiones" e "instalaciones" en las que se produce el producto importado (y otros productos). Este criterio de la USITC agravó los problemas derivados de la naturaleza de la solicitud y en última instancia desembocó en definiciones de la rama de producción que se basaban en las instalaciones (es decir, que tenían en cuenta la integración vertical y las líneas de producción continua), y no en los productos.⁹⁴³ Dentro de la categoría CPLPAC, tanto los productos de acero fundido con estaño como los productos resistentes a la corrosión utilizan un sustrato laminado en frío.⁹⁴⁴ Los productos de acero fundido con estaño están revestidos de estaño o de cromo; los productos resistentes a la corrosión están revestidos de zinc o de aleaciones de zinc y aluminio.⁹⁴⁵ Sin embargo, se trataron como productos similares separados, ya que todos los miembros de la comisión trataron los productos resistentes a la corrosión como parte de la categoría CPLPAC, más amplia, y cuatro miembros de la Comisión trataron los productos de acero fundido con estaño como su propio producto similar separado. En última instancia, tendría más sentido considerar que los productos de acero fundido con estaño y los resistentes a la corrosión son un solo producto, habida cuenta de sus características físicas, su ubicación en la cadena de producción y el hecho de que a veces se tratan conjuntamente en el SA. Sin embargo, la USITC hizo una extraña pirueta para considerar que en la práctica los desbastes y las chapas eran más comparables al acero resistente a la corrosión que los productos de acero fundido con estaño. El razonamiento de la USITC desembocaba en otros resultados extraños e incoherencias similares a las del ejemplo del producto de acero fundido con estaño.^{946, 947}

⁹⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102.

⁹⁴¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 71-73.

⁹⁴² Informe de la USITC, página 30.

⁹⁴³ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁴⁴ Informe de la USITC, volumen II, FLAT-2 (Prueba documental CC-6).

⁹⁴⁵ *Ibid.*

⁹⁴⁶ Por ejemplo, a pesar de su determinación de que los desbastes de acero al carbono y aleados son productos planos al carbono y aleados acabados "similares", la USITC decidió tratar los desbastes de acero inoxidable y los productos planos inoxidables acabados como productos similares separados. Informe de la USITC, volumen I, páginas 193-194 (Prueba documental CC-6). De manera análoga, la USITC trató los

7.331 En particular, los Estados Unidos subrayan que los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la USITC debía haber definido los diversos productos similares utilizando los mismos factores y con los mismos resultados que en las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios relacionadas con el acero no tienen en cuenta que esas definiciones (al igual que en una investigación sobre salvaguardias) dependen de los productos importados que sean objeto de la investigación de que se trate. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada ni tenía motivos para explicar por qué sus definiciones del producto similar en la presente medida de salvaguardia, basada en una investigación sobre una medida correctiva comercial de un tipo distinto, relacionada con importaciones de un alcance muy distinto y objeto de un expediente distinto, no eran las mismas que las aplicadas en otras decisiones sobre otros tipos de investigaciones concernientes a medidas correctivas comerciales que se basaron en productos importados distintos y elementos de hecho subyacentes distintos.⁹⁴⁸

c) Pertinencia de las definiciones del producto similar aplicadas en los contextos antidumping y de derechos compensatorios

7.332 Corea, el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil señalan que en el presente caso la USITC se apartó considerablemente de los factores tradicionalmente aplicados al producto similar que había empleado en el contexto antidumping o de derechos compensatorios para definir productos similares, afirmando que la rama de producción nacional puede definirse más ampliamente que en los casos relacionados con medidas antidumping y derechos compensatorios.⁹⁴⁹ Atendiendo a la finalidad expresamente formulada en el artículo 201, la USITC amplió su consideración del producto similar, haciendo "tanto de las instalaciones y procesos de producción como de los mercados de esos productos ... un aspecto fundamental de la definición del alcance de la rama de producción nacional".⁹⁵⁰ El resultado fue no sólo incoherente con la práctica anterior de la USITC, sino también erróneo e incompatible con las constataciones de la USITC sobre otros productos que también son objeto de investigación en el presente caso.⁹⁵¹

7.333 Los Estados Unidos subrayan que los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la USITC debía haber definido los diversos productos similares utilizando los mismos factores y con los mismos resultados que en las investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios relacionadas con el acero no tienen en cuenta que esas definiciones (al igual que en una investigación sobre salvaguardias) dependen de los productos importados que sean objeto de la investigación de que se trate. Contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada ni tenía motivos para explicar por qué sus definiciones del producto similar en la presente medida de salvaguardia, basada en una investigación sobre una medida correctiva comercial de un tipo distinto, relacionada con importaciones de un alcance muy distinto y objeto de un expediente distinto, no eran

productos largos semiacabados -tochos- como un producto similar separado, diferenciado de los productos largos acabados. *Ibid.*, páginas 82-83.

⁹⁴⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 113-114.

⁹⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 106.

⁹⁴⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 30 (se omiten las notas) (Prueba documental CC-6).

⁹⁵⁰ Informe de la USITC, volumen I, páginas 30-31 (Prueba documental CC-6).

⁹⁵¹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 34-36; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 129-148; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.68-4.70; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99, 115.

las mismas que las aplicadas en otras decisiones sobre otros tipos de investigaciones concernientes a medidas correctivas comerciales que se basaron en productos importados distintos y elementos de hecho subyacentes distintos.⁹⁵²

3. Comparación entre el producto importado y el producto similar nacional

7.334 China, las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza afirman que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible no sólo con el primer paso en el proceso de identificación adecuada del producto similar o directamente competidor, sino también con las obligaciones asumidas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta al segundo paso, es decir, la definición de la "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".⁹⁵³

7.335 A juicio de las Comunidades Europeas, China y Suiza, la USITC no compara los productos importados con los nacionales para establecer si son similares o directamente competidores. En lugar de ello, la USITC trató de explicar con gran detalle por qué sus grupos de productos fabricados en el país constituyen un solo producto similar nacional.⁹⁵⁴ Por ejemplo, la USITC consideró si debía analizar tipos específicos de CPLPAC por separado o en su conjunto a efectos de definir la rama de producción nacional.⁹⁵⁵ La USITC se abstuvo de identificar productos específicos, centrándose fundamentalmente en: i) las propiedades físicas, como una base metalúrgica común de esos productos⁹⁵⁶; ii) la "base única de producción común"⁹⁵⁷ iii) y el uso final común de todos los productos en la industria del automóvil y de la construcción.^{958, 959}

7.336 Las Comunidades Europeas afirman que los reclamantes han acreditado una presunción de que la USITC sólo ha justificado el agrupamiento de determinados productores nacionales aduciendo que los productos que fabrican son similares entre sí, pero no ha realizado la comparación fundamental entre productos importados y productos nacionales.⁹⁶⁰ El Japón sostiene que la comparación entre los productos importados y los nacionales es de hecho el paso fundamental del análisis para determinar el alcance adecuado del producto nacional similar. Los Estados Unidos no hicieron esa comparación. En consecuencia, tampoco justificaron el agrupamiento de productos

⁹⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 106.

⁹⁵³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 222; Primera comunicación escrita de China, párrafo 172; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 200; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 213.

⁹⁵⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 224-225; Primera comunicación escrita de China, párrafos 174-175; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 202-203.

⁹⁵⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 37.

⁹⁵⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 37-38.

⁹⁵⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 30, 31, 37.

⁹⁵⁸ Informe de la USITC, volumen I, página 43-44.

⁹⁵⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 231; Primera comunicación escrita de China, párrafo 179.

⁹⁶⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 239.

nacionales. Su única justificación para esa agrupamiento es la integración de ciertos procesos de producción, que sabemos es irrelevante para determinar si los productos son o no distintos. Por tanto, los productos nacionales son tan distintos entre sí como cuando se comparan "a nivel transfronterizo".⁹⁶¹

7.337 Los Estados Unidos responden que la USITC constató que las pruebas demostraban que el acero nacional y el importado eran en lo fundamental los mismos tipos de acero, y que por ello el acero importado competía con el acero nacional correspondiente. Las Comunidades Europeas no sostienen que los hechos no respaldan la constatación de que el acero importado y el nacional son en términos generales el mismo tipo de acero. Las partes, incluidos los expertos de la industria del acero que representan a los productores e importadores, tanto nacionales como extranjeros, no impugnaron esas constataciones en el procedimiento subyacente. Las Comunidades Europeas, aunque no impugnan las constataciones fácticas de la USITC, tratan de presentar de manera engañosa el enfoque de la Comisión. La USITC estudia si hay productos nacionales similares a los productos importados objeto de examen. En ese análisis se estudia si los productos importados objeto de examen y los productos nacionales comparten en términos generales propiedades físicas, usos, procesos de producción y canales de comercialización similares. Esta comparación demuestra si CPLPAC nacionales e importados son similares y si son intercambiables, y por tanto si compiten entre sí. Por ejemplo, la USITC, en su análisis de CPLPAC, constató que las pruebas demostraban que CPLPAC importados consistían principalmente en la misma gama de productos de acero al carbono que CPLPAC nacionales.⁹⁶² La USITC constató que CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son en términos generales intercambiables, tienen usos similares, con la misma composición metalúrgica, grosor, anchura y nivel de elaboración, generalmente no se producen mediante procesos de producción significativamente distintos, y se superponen en los canales de comercialización de CPLPAC nacionales e importados. El producto nacional similar, CPLPAC, es similar y tiene la misma amplitud que CPLPAC importados utilizados en el análisis del daño efectuado por la USITC. La USITC realizó esa comparación entre los productos importados y los nacionales al hacer su determinación del producto similar, como se expone en su informe.⁹⁶³

7.338 Las Comunidades Europeas y Suiza sostienen que con respecto a cinco productos, a saber, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados y accesorios de acero al carbono y aleado, la USITC no constató que los productos importados y los producidos en el país eran similares.^{964, 965}

⁹⁶¹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁶² Los reclamantes no impugnan las constataciones de la USITC relativas a esa comparación, ni niegan que las Pruebas demostraron que CPLPAC nacionales consistían en lo fundamental en la misma gama de acero al carbono que los importados. Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 223-233.

⁹⁶³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁶⁴ Informe de la USITC, volumen I, páginas 81-83, 147-157.

⁹⁶⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 226; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 204.

7.339 En respuesta a una pregunta conexas de las Comunidades Europeas⁹⁶⁶, los Estados Unidos hacen referencia a las partes del informe de la USITC donde figuran, con respecto a cada uno de los productos, constataciones de que los productos nacionales y los importados eran similares.⁹⁶⁷ Según los Estados Unidos, los reclamantes no niegan, ni las partes negaron en el procedimiento subyacente, que el producto importado y el producto nacional similar son por lo general de los mismos tipos de acero y son similares.⁹⁶⁸

7.340 Las Comunidades Europeas responden que para los "productos" denominados CPLPAC⁹⁶⁹, los productos de acero fundido con estaño, las barras de acero inoxidable, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable⁹⁷⁰, la USITC hizo algunas afirmaciones sucintas, por ejemplo, que "CPLPAC nacionales son similares a CPLPAC importados" porque "en términos de propiedades físicas, CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son por lo general intercambiables". Esas afirmaciones no constituyen, desde luego, un análisis suficiente, en particular porque no se hace comparación alguna que aborde las características físicas, los usos finales comunes, la percepción de los consumidores y las clasificaciones arancelarias.⁹⁷¹

7.341 En particular, las Comunidades Europeas y China sostienen que la USITC no estableció que todos los componentes del grupo de productos nacionales son similares a los componentes de los grupos de artículos importados o compiten directamente con ellos. Por ejemplo, aunque la USITC reconoció expresamente la existencia de distintos tipos de CPLPAC, no demostró ni que, por ejemplo, los desbastes producidos en el país son similares a las chapas laminadas en frío importadas, ni que el acero laminado en caliente producido en el país es similar al acero revestido importado. Tampoco se demuestra que las bridas importadas son similares a los accesorios producidos en el país, aunque la USITC reconoció expresamente la heterogeneidad de los ABJH, y que esta "categoría contiene una mezcla de *productos*".⁹⁷² En lugar de ello, el informe de la USITC compara erróneamente los productos nacionales unos con otros dentro de cada uno de los agrupamientos de productos.⁹⁷³

7.342 Noruega añade que la metodología empleada por la USITC -según la cual en principio cada artículo producido en el país es "similar" a cuando menos uno de los muy distintos productos importados incluidos en el mismo conjunto- también le hubiera permitido considerar que el "acero" era un producto específico, y que todo el acero producido en el país era el "producto similar", para

⁹⁶⁶ Pregunta 4 de las Comunidades Europeas a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva.

⁹⁶⁷ Informe de la USITC, página 79, para las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío y las barras de refuerzo; páginas 147 y 158 para determinados tubos soldados; páginas 147 y 175 para los accesorios aleados y al carbono; páginas 36-37 para determinado acero al carbono plano laminado; página 49 para los productos de acero fundido con estaño; página 190 para las barras de acero inoxidable, las varillas de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable.

⁹⁶⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 4 de las Comunidades Europeas a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva.

⁹⁶⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 36.

⁹⁷⁰ Informe de la USITC, volumen I, páginas 49, 196, 198 y 201.

⁹⁷¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 227-228.

⁹⁷² Informe de la USITC, volumen I, páginas 175 y 179.

⁹⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 229-230, 261; Primera comunicación escrita de China, párrafos 177-179.

seguidamente aplicar un arancel al alambre de acero inoxidable por el supuesto daño causado a los productores de desbastes. Esta metodología aumenta las posibilidades de que la "fertilización mutua" de los aumentos de las importaciones de un producto se tenga en cuenta en relación con los presuntos daños causados a los fabricantes de un producto que es "similar" a un producto cuyas importaciones no han aumentado, contradiciendo así claramente las declaraciones expresas del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*.^{974, 975}

7.343 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han impugnado las constataciones de la USITC relativas a la comparación, y tampoco niegan que las pruebas demostraban que CPLPAC nacionales e importados consistían fundamentalmente en la misma gama de acero al carbono.⁹⁷⁶

7.344 En respuesta, las Comunidades Europeas insisten en que impugnan la determinación del producto similar formulada por los Estados Unidos porque se basa en una comparación viciada (o en ninguna comparación) entre grupos de desbastes, chapas, hojas laminadas en caliente, hojas laminadas en frío y hojas revestidas importadas y nacionales cuya similitud se alegaba. Para todos los productos, salvo CPLPAC y los productos de acero fundido con estaño, el informe de la USITC contiene, de contener algo, la afirmación tautológica de que "hay 10 ramas de producción nacionales que producen artículos similares y correspondientes a los artículos importados similares objeto de la investigación dentro de la categoría de productos largos".⁹⁷⁷ Sólo con respecto a CPLPAC y los productos de acero fundido con estaño consideró la USITC que debía escribir como mínimo unas cuantas líneas más; sin embargo, como los reclamantes han demostrado, esas líneas no son suficientes para establecer la similitud, porque sólo comparan "tipos" o "gamas" de productos con arreglo a un criterio de "ausencia de líneas divisorias claras" que carece de fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁷⁸

4. Productos "directamente competidores"

7.345 Los Estados Unidos sostienen en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial que si el Grupo Especial, a pesar del análisis de los productos similares efectuado por los Estados Unidos, concluye que sus constataciones son compatibles con un análisis del producto directamente competidor, no podrá concluir que las constataciones de la USITC son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁷⁹

⁹⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 86.

⁹⁷⁵ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafos 66-68.

⁹⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118, nota 142.

⁹⁷⁷ Informe de la USITC, página 79 para las barras laminadas en caliente, las barras laminadas en frío y las barras de refuerzo. Lo mismo cabe decir de las determinaciones relativas a los tubos soldados, páginas 147 y 157, y los accesorios, páginas 147 y 175. Las Comunidades Europeas aducen que con respecto a las barras, las varillas y el alambre, la referencia de los Estados Unidos a la página 190 del informe de la USITC se limita a reproducir el mismo texto carente de sentido.

⁹⁷⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 146 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (para productos planos); las Comunidades Europeas se remiten a la comunicación de Noruega por lo que respecta a los productos de acero fundido con estaño; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁷⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 65 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.346 Las Comunidades Europeas responden que los Estados Unidos no pueden subsanar su definición viciada de la rama de producción nacional apoyándose en una determinación de un "producto directamente competidor" que de algún modo estuviera implícita en su determinación del producto similar.⁹⁸⁰ Una autoridad competente que sólo hace una constatación sobre el "producto similar" no ha proporcionado una explicación fundamentada y adecuada de su determinación del "producto similar" si el país de que se trate aduce posteriormente que los productos de la rama de producción nacional son "directamente competidores" aunque no sean similares. El Grupo Especial no puede realizar una investigación *de novo* y examinar si la autoridad competente podía haber considerado que los productos eran "directamente competidores". En consecuencia, el Grupo Especial tiene que limitarse a examinar las determinaciones que efectivamente figuran en el informe.⁹⁸¹ El Japón, Corea, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil están de acuerdo con las Comunidades Europeas. Corea y Noruega añaden que la USITC no hizo, ni pudo haber hecho, un análisis *de facto* del producto "directamente competidor" porque la USITC indicó expresamente que no estaba haciendo tal cosa. La USITC afirmó lo siguiente: "Al haber identificado a los productores nacionales de un artículo que es similar al artículo importado, no estamos obligados a tratar de encontrar una rama de producción nacional que fabrique artículos que sean directamente competidores del artículo importado pero no similares a él, y en este caso no lo hacemos".^{982, 983}

7.347 Los Estados Unidos responden que, contrariamente a lo que algunos han alegado, no han modificado su posición a fin de instar a este Grupo Especial a que haga sus constataciones basándose en un análisis del producto directamente competidor. La USITC realizó su análisis y formuló sus conclusiones basándose en un análisis del producto similar, y no hizo *de facto* un análisis del producto directamente competidor. Además, en esta investigación, la USITC aplicó un análisis del producto similar compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, si el Grupo Especial constatará que el análisis de la USITC -que a juicio de los Estados Unidos define un "producto similar" tanto con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias como con arreglo a la legislación estadounidense- está en realidad incluido en el ámbito del "producto directamente competidor" a efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, su caracterización como análisis del "producto similar" no afectaría a su compatibilidad con las normas de la OMC.⁹⁸⁴

5. Identificación de los productores nacionales

7.348 Las Comunidades Europeas y Noruega sostienen que, al menos para algunos grupos de productos, la USITC no explicó cómo había determinado quienes eran los productores de los

⁹⁸⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 65 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 67 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁹⁸¹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁸² Informe de la USITC, volumen I, página 45, nota 139 (plano laminado) (Prueba documental CC-6); informe de la USITC, volumen I, página 147, nota 893 (productos tubulares) (Prueba documental CC-6).

⁹⁸³ Respuestas escritas del Japón, Corea, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁹⁸⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 21 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

productos que había agrupado, en contravención del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Con respecto al grupo de CPLPAC, por ejemplo, la USITC únicamente señaló que "un *** por ciento del total de producción de ciertos productos laminados planos de acero [fueron] fabricados por productores de al menos cuatro de los cinco tipos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono", pero injustificadamente presentó con carácter confidencial los datos relativos a los productores nacionales.⁹⁸⁵ Sobre esta base no es posible evaluar la exactitud de la determinación de los productores con respecto al elemento cuantitativo.⁹⁸⁶

6. Carga de la prueba

7.349 Los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han satisfecho su obligación de acreditar una presunción de que la medida adoptada por los Estados Unidos es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias debido a la manera en que los productos similares se definieron.⁹⁸⁷

7.350 Según los Estados Unidos, los reclamantes no impugnan concretamente seis de las 10 determinaciones del producto similar formuladas por la USITC en las 10 medidas de salvaguardia objeto de examen. El hecho de que los reclamantes no impugnen concretamente la mayoría de las determinaciones del producto similar formuladas por la USITC sugiere en sí mismo que la metodología de la USITC no es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, los factores determinantes del producto similar considerados por la USITC son del todo compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como consecuencia de ello, el Grupo Especial sólo puede estudiar si los reclamantes han satisfecho sus obligaciones en materia de carga de la prueba con respecto al producto similar examinando si las constataciones fácticas específicas de la USITC relativas a cada una de las constataciones del producto similar impugnadas no pueden fundamentar una constatación de "similitud" compatible con el sentido corriente de esa expresión en el Acuerdo sobre Salvaguardias, considerado en su contexto y a la luz de su objeto y fin. A esos efectos, los Estados Unidos recuerdan que el Grupo Especial no debe realizar un examen *de novo*, sino un examen que se limite a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha tenido en cuenta todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, de si el informe de la investigación publicado contiene una explicación adecuada de la manera en que los hechos respaldan la determinación formulada, y, por consiguiente, de si la determinación formulada es compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.^{988, 989}

7.351 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos afirman erróneamente que sólo se han impugnado en concreto cuatro de las 10 "determinaciones del producto similar", y que esto indica que las otras seis son aceptables.⁹⁹⁰ Las metodologías aplicadas eran inadecuadas, y por tanto

⁹⁸⁵ Informe de la USITC, volumen I, páginas 39 y 50.

⁹⁸⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 256; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 233 y 234.

⁹⁸⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

⁹⁸⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.124.

⁹⁸⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 26-29.

⁹⁹⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28.

ninguna determinación es aceptable. Los "productos importados objeto de investigación", por ejemplo, se escogieron sobre la base de criterios desconocidos (aparentemente relacionados con si se planteaban "posibles problemas de importación")⁹⁹¹, y después se dividieron en conjuntos que iban variando en el curso del procedimiento y en función del miembro de la Comisión involucrado. En particular, los conjuntos de productos son demasiados amplios y contienen lagunas.⁹⁹² La USITC no realizó respecto de ninguno de los grupos de productos la comparación fundamental entre productos importados y productos nacionales (véase la sección E.3 *supra*).

7.352 Corea afirma que si se ha acreditado una presunción de que la determinación de los Estados Unidos con respecto a la definición del producto similar infringe el Acuerdo sobre Salvaguardias, son los Estados Unidos quienes están obligados a demostrar que su determinación del producto similar está en conformidad con las prescripciones del Acuerdo, con independencia de que acepten o no las formulaciones del producto similar formuladas por los reclamantes.⁹⁹³

7. Argumentación referida a medidas específicas

a) CPLPAC

i) Aspectos generales

7.353 Las Comunidades Europeas y China alegan que la definición de la rama de producción nacional formulada por la USITC en relación con CPLPAC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁹⁴ El Japón y el Brasil sostienen que como la USITC no constató que cada uno de los cinco productos denominados CPLPAC eran "similares" a los productos importados objeto de investigación, y ni siquiera trató de establecer si eran "directamente competidores" con esos productos, su decisión de combinar todos los productos denominados CPLPAC en un solo producto similar, y su consiguiente decisión de definir la rama de producción nacional sobre la base de esos productos, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁹⁵

7.354 Los Estados Unidos afirman que la USITC constató que CPLPAC nacionales eran similares a los CPLPAC importados correspondientes sujetos a la presente investigación, y definió CPLPAC como un solo producto similar. La USITC consideró los elementos de hecho utilizando factores establecidos desde hacia tiempo y trató de encontrar líneas divisorias claras entre los distintos tipos de

⁹⁹¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 de las Comunidades Europeas en la primera reunión sustantiva, párrafo 5.

⁹⁹² Segunda declaración pronunciada por las Comunidades Europeas, "Alcance y norma de examen", formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 18.

⁹⁹³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 64; Noruega formula, en los párrafos 70 y 71 de su Segunda comunicación escrita, un argumento similar con respecto a la identificación de los productores nacionales del "producto similar".

⁹⁹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 236; Primera comunicación escrita de China, párrafo 182.

⁹⁹⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 124; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 112.

CPLPAC nacionales correspondientes a CPLPAC importados objeto de la presente investigación. La metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva y se basó en datos analizados utilizando factores y una metodología transparente y muy arraigada. La definición de la USITC de CPLPAC como un solo producto similar es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el Grupo Especial no debe modificarla.⁹⁹⁶

7.355 Nueva Zelandia sostiene que la USITC dividió la categoría CPLPAC de la solicitud en tres categorías, a saber, CPLPAC, acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas, y productos de acero fundidos con estaño. Al hacerlo, en la práctica dividió también el "producto" importado en tres categorías de productos separadas. Lo hizo sobre la base de que había ramas de producción nacionales separadas que fabricaban esos productos.⁹⁹⁷ Al agrupar una gama de productos distintos en la categoría CPLPAC, aunque el nivel requerido de similitud entre esos productos y los productos importados no pudo demostrarse, los Estados Unidos definieron incorrectamente la "rama de producción nacional que produce productos similares". El criterio de "agrupamiento" empleado por la USITC en el presente caso hizo imposible aplicar la prescripción fundamental relativa al "producto similar", que es esencial para la identificación de la rama de producción nacional pertinente en la forma prevista por el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁹⁸ En efecto, los Estados Unidos determinan el "producto similar" por referencia a la "rama de producción nacional", en lugar de determinar la "rama de producción nacional" por referencia a su producción de un "producto similar". Aceptaron como "producto" importado una gama de CPLPAC distintos y distinguibles y después definieron su "rama de producción nacional" por referencia a los productores de esa amplia gama de productos diferenciados, a pesar de que los productos incluidos en esa gama no eran similares entre sí. Como consecuencia de ello, cada uno de los productos incluidos en la categoría del producto nacional tampoco era similar a todos los productos incluidos en la categoría del producto importado.⁹⁹⁹

7.356 Nueva Zelandia aduce además que, si bien la categoría de CPLPAC producidos en el país puede ser la misma que la categoría de CPLPAC importados, cada uno de los productos incluidos en esa categoría es muy distinto. La denominación CPLPAC no define un solo producto identificable: es una categoría de productos compuesta por cuatro productos acabados diferenciados, chapas de acero laminado acabadas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido, junto con un producto semielaborado, los desbastes. En lugar de centrarse en las diferencias o similitudes entre esos productos, la USITC se centró en los elementos comunes de la rama de producción que fabricaba esa gama de productos denominados CPLPAC. En la práctica, la USITC hizo precisamente lo que el Órgano de Apelación dijo en *Estados Unidos - Cordero* que no debía hacerse: se centró en los productores y no en el producto. Aunque la jurisprudencia indica que el concepto de "producto similar" en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe interpretarse estrictamente, la USITC aduce que la política adecuada consiste en dar a la rama de producción pertinente la mayor protección posible.^{1000, 1001} Nueva Zelandia añade que en el presente caso se atribuyó a las importaciones de desbastes, un insumo semielaborado, parte de la culpa del presunto daño grave a los productores de un

⁹⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

⁹⁹⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.30.

⁹⁹⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.21.

⁹⁹⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.49-4.50.

¹⁰⁰⁰ Informe de la USITC, volumen I, página 30.

¹⁰⁰¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.53, 4.54 y 4.58.

producto final muy elaborado, el acero revestido. Este resultado es especialmente perverso, ya que el único aumento de las importaciones de desbastes en el período de investigación tuvo lugar de 1998 a 1999¹⁰⁰², que coincidió con un período de beneficios en las ventas de acero revestido.¹⁰⁰³ Esto pone de manifiesto que no puede haber una relación causal entre el aumento de las importaciones de un producto y el daño grave a una rama de producción que fabrica productos que no son similares a los productos importados, pero ello es algo que el criterio basado en el agrupamiento oculta totalmente. La USITC no demuestra lo que sería el único elemento pertinente, a saber, si el aumento de las importaciones de desbastes causó daños graves a los productores nacionales del producto similar -desbastes- porque esto es algo que el criterio del agrupamiento también oculta.¹⁰⁰⁴

7.357 A juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que CPLPAC nacionales son similares a CPLPAC importados correspondientes objeto de la presente investigación, y definió CPLPAC como un solo producto similar. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una definición del "producto similar" ni regula qué factores hay que considerar para determinar si deben definirse por separado los productos similares y las ramas de producción nacionales correspondientes. La metodología de la USITC y la definición de CPLPAC como un solo producto similar fue adecuada, y se proporcionaron explicaciones razonadas y razonables. La USITC comenzó este análisis con la gama de acero clasificada ampliamente como ciertos productos planos de acero al carbono y aleado, todos los cuales se habían identificado en la solicitud del Presidente (así como en la solicitud del Comité de Finanzas del Senado) como productos importados objeto de la presente investigación. Tras examinar las pruebas y efectuar su análisis relativo a CPLPAC nacionales correspondientes, la USITC constató la existencia de claras líneas divisorias para definir tres productos similares separados en esta categoría.¹⁰⁰⁵ Al comparar el acero nacional con el acero importado, las pruebas indicaron que CPLPAC importados consisten en lo fundamental en la misma gama de acero al carbono que CPLPAC nacionales.^{1006, 1007}

7.358 El Japón insiste en que no hay en todo el mundo, ni ahora ni en 1993, nadie que piense en los productos denominados CPLPAC como un solo producto. Los diversos productos CPLPAC no constituyen un mercado auténtico. Son todos ellos distintos en sus propiedades físicas, su uso, su percepción por los consumidores, las clasificaciones arancelarias generales e incluso los procesos de producción. El Japón sostiene que incluso la rama de producción estadounidense desglosa sus

¹⁰⁰² Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.92, figuras 12 y 13.

¹⁰⁰³ Informe de la USITC, volumen I, página 53.

¹⁰⁰⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.23.

¹⁰⁰⁵ Cuatro miembros de la Comisión encontraron claras líneas divisorias para definir tres productos similares separados en esta categoría, y dos miembros de la Comisión determinaron que esta categoría constituía un solo producto similar. Los miembros de la Comisión Okun, Hillman, Miller y Koplan definieron los tres siguientes productos similares separados: 1) ciertos productos laminados planos de acero al carbono ("CPLPAC"); 2) acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas; y iii) productos de acero fundido con estaño. Los miembros de la Comisión Bragg y Devaney definieron un solo producto similar, los productos planos de acero al carbono y aleado (incluidos los desbastes, las hojas y tiras laminadas en caliente, las chapas cortadas a medida, las hojas y tiras laminadas en frío, el acero resistente a la corrosión, el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y los productos de acero fundidos con estaño).

¹⁰⁰⁶ Informe de la USITC, páginas 36-37.

¹⁰⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 116-118.

actividades de comercialización y la fijación de sus precios en la forma propuesta por el Japón. Las chapas se venden y se comercializan por separado del acero laminado en caliente, que es distinto del laminado en frío, que a su vez es distinto del acero resistente a la corrosión.¹⁰⁰⁸

7.359 Los Estados Unidos insisten en que la USITC aplicó sus factores tradicionales al determinar que no había una clara línea divisoria entre tipos de CPLPAC, y definió que ese acero constituía un solo producto similar. La USITC constató que CPLPAC en diversas etapas de elaboración compartían propiedades físicas básicas, estaban interrelacionados, tenían usos finales comunes, generalmente se distribuían por medio de los mismos canales de comercialización, y en lo fundamental se fabricaban mediante los mismos procesos de producción (al menos en las etapas iniciales). La USITC también reconoció que había algunas diferencias de propiedades físicas y usos finales.¹⁰⁰⁹ Dado que CPLPAC en una etapa anterior del proceso de elaboración son la materia prima para CPLPAC más elaborados, todo ese acero se produce en los mismos procesos de producción en las etapas iniciales, de modo que el acero más elaborado simplemente requiere nuevas etapas de elaboración. Todos los productos denominados CPLPAC se producen a partir de desbastes, y la mayoría de ese acero se elabora más para convertirse en acero laminado en caliente en laminadores de planos en caliente o Steckel. Se transfieren internamente cantidades considerables de acero en etapas tempranas de elaboración para producir acero más elaborado. La USITC constató que esto tiende a confundir las distinciones entre los productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que las primeras etapas de elaboración del acero producen materias primas para las etapas siguientes.¹⁰¹⁰ Como parte de su examen del proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica), la USITC reconoció también que hay una comunidad sustancial de instalaciones de producción, así como integración vertical en la rama de producción. La USITC reconoció que la relación mutua entre los procesos de producción y la integración de los productores demuestra que el mercado para cada tipo de CPLPAC no está aislado, sino que se ve directamente afectado por los mercados en la totalidad del espectro de CPLPAC.¹⁰¹¹

ii) *Criterios para la determinación del producto similar*

Aspectos generales

7.360 China aduce que, en contradicción con la norma establecida por la OMC para determinar la similitud y lo que la propia USITC describe como su metodología, la Comisión no estableció la "similitud" de los cinco productos elaborados diferenciados (desbastes, chapas, acero laminado en caliente, acero laminado en frío y acero revestido) sobre la base de sus características físicas, usos finales, gustos y hábitos de los consumidores y clasificación arancelaria. En lo fundamental, la USITC se apoyó en características comunes de la cadena de producción y los usuarios finales de los cinco tipos de productos planos de acero, precisamente los dos criterios que el Órgano de Apelación ya había rechazado.¹⁰¹²

¹⁰⁰⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 36.

¹⁰⁰⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 77-78.

¹⁰¹⁰ Informe de la USITC, páginas 38-39.

¹⁰¹¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 79-82.

¹⁰¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 181.

7.361 De manera análoga, el Japón aduce que la decisión de la USITC de agrupar los cinco productos en un solo producto similar "CPLPAC" es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Hay grandes diferencias entre los productos importados objeto de investigación y los productos nacionales en términos de los factores identificados por el Órgano de Apelación para una determinación de los "productos similares": las propiedades físicas de los productos, los usos finales, la percepción por los consumidores y las clasificaciones arancelarias. De las constataciones de la propia USITC se deduce claramente que los desbastes semielaborados producidos por los productores nacionales no son un producto similar a ninguno de los productos de acero resistente a la corrosión, laminado en frío, laminado en caliente o en planchas importados, dadas las grandes diferencias en las propiedades de los productos y sus usos finales. Los productos de acero resistente a la corrosión nacionales no son "productos similares" a ningún producto de acero laminado en frío, laminado en caliente, en chapas o a los desbastes semielaborados. Los productos laminados en frío nacionales no son productos similares a ningún producto laminado, salvo los productos laminados en frío. Lo mismo cabe decir con respecto a las chapas y el acero laminado en caliente. En dos palabras, los productos importados y los productos nacionales englobados en la misma categoría -desbastes semielaborados, chapas y productos de acero laminado en caliente, laminado en frío o resistente a la corrosión- pueden ser "productos similares" entre sí, pero es evidente que los productos importados y los productos nacionales englobados en distintas categorías no son "similares" entre sí.¹⁰¹³

7.362 El Brasil aduce que al ampliar su consideración del producto similar a "tanto las instalaciones y procesos productivos como los mercados para esos productos"¹⁰¹⁴, la USITC determinó que los desbastes semielaborados y otros importantes productos laminados planos de acero al carbono y aleado acabados -chapas y hojas de acero laminado en caliente, laminado en frío y resistente a la corrosión- constituían un solo producto similar. Aunque en anteriores casos la USITC había constatado que cada uno de esos productos era un producto similar diferenciado, los mismos productos eran ahora por alguna razón un solo producto similar.¹⁰¹⁵ De hecho, la aplicación de los factores relativos al producto similar tradicionalmente utilizados por la propia USITC -incluida la mayoría de los identificados por el Órgano de Apelación como factores adecuados para separar unos productos de otros- a la información que figura en su propio informe lleva a concluir que los diversos productos englobados en la categoría CPLPAC son distintos entre sí. El informe de la USITC revela, sin un análisis profundo, muchas distinciones, y los productores extranjeros involucrados en este asunto presentaron incluso más información que lleva a la misma conclusión.¹⁰¹⁶

7.363 Los Estados Unidos afirman que muchas de las alegaciones específicas planteadas por los reclamantes con respecto a la definición del producto similar CPLPAC por la USITC se basan en una interpretación errónea de los factores que la USITC estaba ya sea "obligada o no autorizada" a tener en cuenta al formular sus definiciones del producto similar. Los reclamantes no pueden identificar en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que indique qué factores pueden o no pueden considerarse para determinar los productos similares. En lugar de ello afirman que la USITC estaba obligada a utilizar

¹⁰¹³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117.

¹⁰¹⁴ Informe de la USITC, volumen I, páginas 30-31 (Prueba documental CC-6).

¹⁰¹⁵ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99 y 115.

¹⁰¹⁶ *Joint Respondents' Prehearing Framework Brief* (11 de septiembre de 2001) (presentado por el bufete *Willkie Farr & Gallagher*), 17-24 (Prueba documental CC-50); *Joint Respondents' Prehearing Brief on Slab* (11 de septiembre de 2001) (presentado por el bufete *Willkie Farr & Gallagher*), 3-10 (Prueba documental CC-51).

los cuatro factores sugeridos por el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera*. Esos factores, que se sugirieron para su empleo en los ajustes fiscales en frontera, tenían una finalidad distinta, y el Órgano de Apelación ha reconocido que "no hay ningún enfoque único para emitir un juicio que sea apropiado en todos los casos".¹⁰¹⁷ En consecuencia, la USITC no estaba obligada a tener en cuenta los cuatro factores derivados del informe del Grupo de Trabajo en que los reclamantes insisten.¹⁰¹⁸ Los Estados Unidos señalan que los factores concernientes al producto similar utilizados por la USITC en una investigación sobre salvaguardias incluyen los tres criterios sobre los cuales todas las partes están de acuerdo (propiedades físicas, usos y trato aduanero), y además se centran en otros factores objetivos, como los canales de comercialización del producto y el proceso de manufactura.¹⁰¹⁹

7.364 Nueva Zelandia y el Brasil observan que tres de los seis factores en los que la USITC se apoyó para justificar el agrupamiento de CPLPAC guardaban relación con la integración vertical y la comunidad de instalaciones vinculada con la integración vertical. Son, de hecho, los mismos factores que la línea de producción continua y la coincidencia de intereses económicos analizados en *Estados Unidos - Cordero*. El Japón está de acuerdo con este argumento. El Órgano de Apelación no podía haber afirmado más claramente que el hecho de que un producto sea un insumo de otro producto, aunque no haya ningún otro uso para el producto que es un insumo, es simplemente irrelevante por lo que respecta a la determinación de si los productos son similares entre sí. De manera análoga, el Órgano de Apelación afirmó claramente que una coincidencia de intereses económicos entre los fabricantes de productos más o menos elaborados tampoco es pertinente para determinar si los productos son similares entre sí. Esto es, la integración vertical y la comunidad de instalaciones no son pertinentes para la determinación del producto similar.¹⁰²⁰ Según el Brasil, el examen de las propiedades físicas se centra en las propiedades físicas resultantes de una etapa anterior al desbaste, la fabricación del acero, y no en las propiedades físicas conferidas como consecuencia de la producción de los productos más elaborados. Por último, los usos finales se definen muy ampliamente, aunque se reconoce que los diversos productos no son en términos generales sustituibles entre los diversos productos englobados en la denominación CPLPAC. Como es natural, no se menciona el hecho de que los desbastes no se venden jamás a la industria del automóvil o de la construcción (ni, de hecho, a ninguna industria distinta de la del acero), y diversos otros factores que habitualmente forman parte del análisis de los Estados Unidos (por ejemplo, los canales de distribución/comercialización) no se abordan en absoluto.¹⁰²¹

7.365 Los Estados Unidos responden que como parte de su examen del proceso de manufactura en este caso concreto (es decir, cómo y dónde se fabrica), la USITC reconoció que la interrelación de CPLPAC en distintas etapas de elaboración generaba un importante consumo cautivo, con una comunidad concomitante de instalaciones de producción e integración vertical en la rama de producción. Esa relación entre los procesos de producción y la integración de los productores demostraba que las distinciones en los mercados para cada tipo de CPLPAC eran confusas, y que todos los tipos de CPLPAC se veían directamente afectados por los mercados para la totalidad del

¹⁰¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

¹⁰¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 124.

¹⁰¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65.

¹⁰²⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.42-3.43; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 29-30; Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 121 y 122.

¹⁰²¹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 16.

espectro de CPLPAC, dado que cada tipo de CPLPAC constituía la materia prima de la siguiente etapa de elaboración del acero dentro de la categoría global. El tener en cuenta los procesos de manufactura del acero en distintas etapas de elaboración, y en particular el hecho de que son materias primas, es un análisis "centrado en el producto" y no "centrado en el productor", como alegan los reclamantes.¹⁰²² Los argumentos de los reclamantes pasan por alto que dentro de casi cada uno de los productos similares definidos, y del producto importado correspondiente, existe una gama de mercancías de distintos tamaños, niveles o etapas de elaboración. Aunque las mercancías integradas en ese continuo comparten factores parecidos o similares, los artículos individuales al extremo del continuo pueden no ser tan similares.¹⁰²³

7.366 Corea sostiene que el análisis de los Estados Unidos fue inadecuado, como demuestra el siguiente cuadro¹⁰²⁴:

Características distintivas para definir el "producto similar"
Productos laminados planos

	Propiedades físicas*	Trato aduanero*	Proceso de manufactura*	Usos*	Canales de Comercialización*
Desbastes	Forma semielaborada, generalmente 4 pulgadas. Los desbastes son de sección rectangular y anchura al menos dos veces superior al grosor. Baja tenacidad a la fractura y gran porosidad.	Tres partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7207.12, 7207.20 y 7224.90	Acero fundido por colada continúa. No hay laminado.	Todo para la transformación ulterior en acero laminado en caliente o chapas. Sin usos independientes.	99,6% para usuarios finales, 0,4% por ciento vendido a distribuidores.
Chapas	Se hacen a partir de desbastes, y son más gruesas y más fuertes que los demás productos planos. Por lo general tienen un grosor que oscila entre 3,16" a más de un pie. Calibre grueso y fuerza superior.	10 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7208.40, 7208.51, 7208.52, 7208.90, 7210.90, 7211.13, 7211.14, 7225.40, 7225.50, 7226.91	Laminado en caliente en laminador Steckel o reversible.	Destinado a usos industriales pesados, como construcción de puentes, piezas de maquinaria (estructura o carrocería), torres de transmisión y postes para transmisión de electricidad, edificios, maquinaria autopropulsada como grúas y bulldozers, locomotoras, tanques, buques oceánicos y chapas para el suelo, o construido como tuberías, equipos de prospección de petróleo y plataformas.	45,2% para usuarios finales y 54,8% para distribuidores.
Laminado en caliente	>2mm de grosor. El producto de hojas de acero menos refinado. Más delgado y más débil que las chapas, pero más pesado y menos regular que el laminado en frío. Menor calidad que el acero laminado en frío y el revestido.	16 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40, 7208.53, 7208.54, 7211.14	Laminado en caliente en laminador Steckel o reversible	Para laminado en frío/galvanizado/ revestimiento; formado y fundido para formar tubos; cortado a la medida para hojas; la hoja laminada en caliente se vende para usos en los que el acabado de la superficie y el peso ligero no son cruciales, como partes estructurales e internas de automóviles y	60% para usuarios finales, 40% para distribuidores.

¹⁰²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

¹⁰²³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

¹⁰²⁴ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 68.

	Propiedades físicas*	Trato aduanero*	Proceso de manufactura*	Usos*	Canales de Comercialización*
		7211.19, 7225.30, 7225.40 y 7226.91		dispositivos.	
Laminado en frío	Reducción del 25-90% del grosor del laminado en caliente hasta menos de dos mm.; propiedades metálicas o texturas superficial especiales; calibre reducido, superficie regular y alta proporción de fuerza a peso creada por el proceso de laminado en frío.	16 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7209.15, 7209.16, 7209.17, 7209.18, 7209.25, 7209.26, 7209.27, 7209.28, 7209.90, 7211.23, 7211.29, 7211.90, 7225.19, 7225.50 , 7226.19 y 7226.92	Después del laminado en laminadores de planos en caliente y de otros procesos de elaboración similares al laminado en caliente, se termina en un horno de reducción en frío.	Materia prima para acero resistente a la corrosión, fundido con estaño, y de grano orientado para aplicaciones eléctricas; las hojas laminadas en frío sólo se venden para aplicaciones en las que el acabado de la superficie y el peso ligero son importantes (paneles para equipo y dispositivos eléctricos, utensilios, instrumentos para cortar, cuchillos, componentes de cinturones de seguridad). También vendido para partes no expuestas de carrocería del automóvil como los componentes de la transmisión.	71,3% para usuarios finales y 28,7% para distribuidores.
Revestido	Tiene revestimiento metálico o no metálico; revestido, recubierto o chapado con metales y aleaciones para resistencia a la corrosión y mejoramiento estético.	19 partidas diferenciadas del Arancel de Aduanas Armonizado: 7210.20, 7210.30, 7210.41, 7210.49, 7210.61, 7210.69, 7210.70, 7210.90 , 7212.20, 7212.30, 7212.40, 7212.50, 7212.60, 7225.91, 7225.92, 7225.99, 7226.93, 7226.94 y 7226.99	Electro galvanizado o galvanizado por inmersión en caliente. Hay siete procesos alternativos para aplicar revestimientos.	Utilizado principalmente en aplicaciones que requieren protección frente a la intemperie y otros agentes corrosivos (piezas de automóviles como silenciadores y tapas de maleteros, usos para construcción como techados y entablados, cubos de basura, depósitos de almacenamiento y productos de construcción, depósitos de gasolina, recipientes para productos químicos, filtros de aceite, chasis de televisores, equipo para carreteras y equipos y construcciones agrícolas).	64,3% para usuarios finales y 35,7% para distribuidores.
* Identificado por la USITC como factor de distinción que tiene en cuenta para determinar lo que constituye el "producto similar". (Determinación de la USITC, opiniones sobre el daño de la Comisión, Vol. I, página 30 (Prueba documental CC-6)) Nota: Las clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado en negrita indican las únicas cinco clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado que comparten las 55 clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado diferenciadas. Fuentes: Todas las citas de la USITC figuran en la Prueba documental CC-6. Desbastes: USITC 39 y en FLAT-1 (características físicas), FLAT-1 (trato aduanero), 40 (procesos de manufactura), 40 y OVERVIEW-13 (usos finales); y en 44 (canales de comercialización). También, PCE del Japón, 41 (características físicas y usos finales). Chapas: USITC, 41 y FLAT-1 (características físicas), FLAT-1 (trato aduanero), 40-41 (procesos de manufactura), FLAT-1 (usos finales) y 44 (canales de comercialización). También, PCE del Japón, 40 (características físicas). Laminado en caliente: USITC, 44 (características físicas), FLAT-2 (trato aduanero), 40 (procesos de manufactura), 38 y FLAT-2 (usos finales) y 44 (canales de comercialización). También, PCE del Japón, 38 (características físicas y usos finales), 40 (procesos de manufactura) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (características físicas y usos finales) Laminado en frío: USITC, 41 y 44 (características físicas), FLAT-3 (trato aduanero), 41, OVERVIEW-13 y FLAT-2 (procesos de manufactura y usos finales), y 44 (canales de comercialización). También, PCE del Japón, 39 (características físicas y usos finales) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (usos finales). Revestido: USITC, 42 y FLAT-3 (características físicas y procesos de manufactura); FLAT-3 (usos finales) y 44 (canales de comercialización). También, PCE del Japón, 37 (características físicas) y 39 (características físicas y usos finales) y Prueba documental CC-55 (Prueba documental 2) (procesos de manufactura).					

Propiedades físicas

7.367 Las Comunidades Europeas y China afirman que la constatación de la USITC de que los cinco productos denominados CPLPAC comparten "ciertas propiedades físicas básicas y están interrelacionados hasta un cierto grado"¹⁰²⁵ es insostenible. Se basa exclusivamente en el tópico de "una base metalúrgica común".¹⁰²⁶ Sin embargo, la combinación química básica de carbono y hierro no es suficiente para demostrar que esos productos comparten las mismas propiedades físicas, por lo que pueden considerarse como un producto específico: de hecho, en metalurgia precisamente la misma mezcla química puede encontrarse también en otras categorías de productos de acero que se han clasificado como productos separados (por ejemplo los productos largos de acero al carbono y aleado o el acero inoxidable).¹⁰²⁷ Para establecer la existencia de propiedades físicas comunes, la USITC, con arreglo a su propia metodología expresa y a la definición general de propiedades físicas que se desprende de la jurisprudencia de la OMC¹⁰²⁸, tendría que haber tenido en cuenta el tamaño, la forma y la textura de los cinco productos planos. La propia USITC reconoció la diferencia significativa de "grosor" (los desbastes tienen cuatro pulgadas, mientras que el acero laminado en frío se reduce a un grosor inferior a los dos milímetros) y otras cualidades (resistencia a la corrosión y textura superficial).^{1029, 1030}

7.368 Nueva Zelandia añade que una comparación adecuada de las propiedades físicas no puede detenerse en la conclusión de que CPLPAC tienen una "base metalúrgica común", constatación que los Estados Unidos simplemente indican, y no tratan de defender.¹⁰³¹ El hecho de que la composición del helado y la del queso tengan ciertas características comunes, lo que significa que tienen de común entre sí más que lo que tienen de común con un banano, no significa que sean "similares". Tampoco son "similares" las trozas de pino aserrado, los tablones, los postes para vallas y los muebles por el hecho de que todos hayan nacido como árboles.¹⁰³²

7.369 Las Comunidades Europeas y China aducen que la mera generalización de que los cinco productos denominados CPLPAC comparten determinadas características químicas que son también comunes a otras categorías de productos de acero identificadas por la USITC no era en ningún caso

¹⁰²⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275; informe de la USITC, volumen I, página 37.

¹⁰²⁶ Informe de la USITC, volumen I, páginas 37 y 38.

¹⁰²⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 237; Primera comunicación escrita de China, párrafo 184.

¹⁰²⁸ El informe de la USITC, volumen I, página 29, hace referencia a "apariencia, calidad y textura". En el párrafo 92 de *CE - Amianto*, el Órgano de Apelación consideró propiedades físicas pertinentes "la composición, el tamaño, la forma, la textura y posiblemente el sabor y el olor".

¹⁰²⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 38-42, con descripciones detalladas.

¹⁰³⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 238 y 239; Primera comunicación escrita de China, párrafos 185 y 186.

¹⁰³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

¹⁰³² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.46.

una explicación adecuada y razonada que permitiera descartar la información contradictoria que figuraba en el propio informe de la USITC.¹⁰³³

7.370 El Japón y el Brasil insisten en que cada uno de los productos tiene distintas propiedades físicas. La USITC constató, por ejemplo, que el acero laminado en frío difiere del acero laminado en caliente en grosor, propiedades mecánicas y textura superficial, mientras que el acero revestido difiere del acero laminado en frío por su revestimiento de zinc o de otros materiales.¹⁰³⁴ Además, Nueva Zelandia hace también hincapié en que cada uno de los productos discretos tiene propiedades muy distintas en términos de forma, grosor, nivel de acabado y rendimiento físico¹⁰³⁵, y en que esas diferencias físicas son fundamentales. Evidentemente, los desbastes son más gruesos y menos refinados que el acero laminado en caliente.¹⁰³⁶ Según las Comunidades Europeas y China, el informe de la USITC también reconoce expresamente que los cinco productos no son intercambiables cuando sostiene que "la naturaleza vertical de la relación entre CPLPAC en distintas etapas limita la intercambiabilidad de los productos".¹⁰³⁷ En otras palabras, sostienen estas partes, la USITC reconoce que parte de los productores que quiso agrupar en una sola rama de producción nacional no fabricaban productos intercambiables con los productos importados.¹⁰³⁸ China sostiene que mediante el proceso de revestimiento el acero laminado en frío se convierte en un producto distinto que no satisface la definición de "producto similar". De hecho, es probable que el proceso de revestimiento modifique las "*propiedades*" físicas del producto en bruto (acero laminado en frío) mediante la adición de una nueva sustancia (metálica o no metálica). El hecho de que el producto revestido sea resistente a la corrosión pone especialmente de manifiesto las nuevas "*propiedades*" del producto.¹⁰³⁹

7.371 Según los Estados Unidos, la USITC constató que CPLPAC importados y nacionales comparten los mismos atributos físicos básicos y son en términos generales intercambiables, tienen usos similares, con la misma composición metalúrgica, grosor, anchura y nivel de elaboración, generalmente no se producen mediante procesos de producción significativamente distintos, y se superponen en los canales de comercialización de CPLPAC nacionales e importados. La USITC constató que el artículo nacional, CPLPAC, es similar a CPLPAC importados. La USITC aplicó a continuación los factores que tradicionalmente tiene en cuenta¹⁰⁴⁰ para determinar si debían analizarse

¹⁰³³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 241; Primera comunicación escrita de China, párrafo 193.

¹⁰³⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

¹⁰³⁵ La USITC pone de relieve algunas de esas diferencias en el "Apéndice A", páginas 9 y 10 del informe de la USITC, volumen I.

¹⁰³⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.59-4.60.

¹⁰³⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 44.

¹⁰³⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 240; Primera comunicación escrita de China, párrafo 187.

¹⁰³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 192.

¹⁰⁴⁰ Tradicionalmente, la USITC tiene en cuenta factores como las propiedades físicas del producto, su trato aduanero, su proceso de manufactura (es decir, dónde y cómo se fabrica), sus usos y los canales de comercialización por los que el producto se vende, para determinar lo que en una investigación en materia de salvaguardias constituye el producto similar. Estos no son criterios establecidos en las leyes, y no limitan los factores que la USITC puede tener en cuenta para formular su determinación. Informe del Órgano de

tipos específicos de CPLPAC por separado o en su conjunto.¹⁰⁴¹ La USITC constató que CPLPAC en distintas etapas de elaboración comparten determinadas propiedades físicas básicas y están hasta cierto punto interrelacionados.¹⁰⁴² Concretamente, la USITC constató que este acero tiene una base metalúrgica común, cuyas características esenciales y propiedades deseadas se incorporan al acero antes de la etapa de colada o semielaboración.¹⁰⁴³ La mezcla metalúrgica depende de las exigencias del uso final, ya sea en la misma etapa de elaboración o en otra distinta. Por tanto, en el proceso de elaboración el contenido químico de ese acero se determina esencialmente en la etapa de fundición, con algunas reducciones del contenido de carbono que posibilita el ulterior recocido en atmósfera de hidrógeno.¹⁰⁴⁴

7.372 Los Estados Unidos hacen hincapié en que de la determinación de la USITC se desprende claramente que no pasó por alto pruebas de diferencias de propiedades físicas y usos finales, y que de hecho generalmente reconoció esas pruebas en su análisis. Son, antes bien, los reclamantes quienes hacen caso omiso de las pruebas de la interrelación de CPLPAC en distintas etapas de elaboración. Los reclamantes no reconocen, aunque tampoco niegan, que CPLPAC en una etapa de elaboración son por lo general materia prima para la siguiente etapa de elaboración, lo que tiende a oscurecer las distinciones entre productos hasta que la elaboración llega a sus etapas finales, ya que las anteriores no sino materia prima para las siguientes. Esta interrelación de CPLPAC en distintas etapas concierne al producto y no al productor, y fue claramente un factor importante del análisis y la constatación de la USITC.^{1045, 1046}

7.373 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han refutado en ningún momento el argumento de las Comunidades sobre la longitud, anchura y otras cualidades de los cinco distintos productos denominados CPLPAC¹⁰⁴⁷, y se limitan a insistir en la "misma base metalúrgica común". Este análisis no tiene en cuenta las diferencias físicas significativas entre los cinco productos denominados CPLPAC¹⁰⁴⁸ y es también incompatible con el examen de los mismos criterios por lo que respecta a los productos de acero inoxidable, en relación con los cuales la USITC constató que la

Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 102 (los criterios generales "no están impuestos por un tratado ni constituyen una lista cerrada de criterios que determinarían la caracterización jurídica de los productos"). Ningún factor es por sí solo determinante, y el peso que se atribuya a cada factor individual (y a otros factores pertinentes) dependerá de las circunstancias del caso concreto. La decisión relativa al producto similar o directamente competidor es una determinación fáctica. Tradicionalmente, la USITC ha tratado de encontrar líneas divisorias claras entre posibles productos y ha descartado las variaciones de menor importancia. Informe de la USITC, página 30.

¹⁰⁴¹ Informe de la USITC, párrafos 36-45.

¹⁰⁴² Informe de la USITC, párrafos 37-38.

¹⁰⁴³ La USITC constató que originalmente todos los productos denominados CPLPAC provienen de materias primas que incluyen el carbono y el hierro.

¹⁰⁴⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78 y 79.

¹⁰⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 86.

¹⁰⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

¹⁰⁴⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275.

¹⁰⁴⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 238 y 239.

composición metalúrgica no era por sí sola un elemento suficiente para definir a una sola rama de producción de productos de acero inoxidable.^{1049, 1050}

Uso final

7.374 El Brasil sostiene que la USITC, haciendo groseras generalizaciones, constató que "las aplicaciones primarias para usos finales en expediciones comerciales de CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción".^{1051, 1052} El Japón y el Brasil sostienen que de hecho los productos difieren en función de sus usos finales. La USITC constató, por ejemplo, que si bien tanto el acero laminado en caliente como el acero revestido se utilizan en aplicaciones de vehículos de motor, casi siempre se utilizan para aplicaciones distintas.¹⁰⁵³ La superposición en cuestión no es de un tipo que pueda equivaler a la "similitud" de los productos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC constató, por ejemplo, que los productos de acero laminado en caliente y de acero resistente a la corrosión están sujetos a tendencias de demanda similares en la industria del automóvil, pero que no tienen el mismo uso final. Esta constatación indica que los productos no son sustituibles entre sí, sino en el mejor de los casos complementarios. En consecuencia, podrían no ser ni siquiera directamente competidores, y mucho menos "similares" entre sí.¹⁰⁵⁴

7.375 Según las Comunidades Europeas, la USITC no demostró que los cinco productos tienen usos finales comunes. Su constatación de que "todos los tipos se utilizan en la producción de automóviles, si bien en distintas aplicaciones" y "para aplicaciones de uso final en la industria de la construcción" reconoce que los usos finales, es decir, la aplicación de cada producto, son muy distintos. Algunos (por ejemplo el acero laminado en frío revestido) se utilizan para fabricar determinadas partes de automóviles. Otros productos (por ejemplo los desbastes) se utilizan simplemente como insumos para la fabricación de productos de acero más elaborados.

7.376 Las Comunidades Europeas, Corea, China y Nueva Zelandia sostienen que el informe de la USITC, en lugar de mostrar usos finales comunes (por ejemplo partes de carrocerías de automóviles), se apoya en usuarios finales comunes de los diversos productos en cuestión (por ejemplo la industria del automóvil). Este no es uno de los criterios reconocidos por el Órgano de Apelación para establecer la similitud. Además, centrarse en los usuarios finales lleva a algunos resultados absurdos, ya que cualquier gama de productos distintos utilizados como insumos por ramas de producción concretas podría englobarse en una sola categoría de productos. Con arreglo al criterio de la USITC, también el cuero para los automóviles y los parabrisas serían productos similares a CPLPAC, y

¹⁰⁴⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 190-205.

¹⁰⁵⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 275.

¹⁰⁵¹ Informe de la USITC, página 43.

¹⁰⁵² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 199-120; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 100, 102, 104, 105, 109.

¹⁰⁵³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

¹⁰⁵⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 120; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 104.

deberían haberse analizado juntos.¹⁰⁵⁵ Las Comunidades Europeas aducen también que la USITC no aplica coherentemente su criterio de los usuarios finales comunes: si lo hubiera hecho, también determinados productos tubulares que se utilizan en la industria del automóvil (tubos de precisión para transmitir fuerzas) hubieran formado parte de la categoría de productos CPLPAC o viceversa, porque comparten usuarios finales comunes.¹⁰⁵⁶

7.377 Corea sostiene además que la información que figura en el expediente de la USITC confirma que el análisis correcto -"uso final"- demuestra que cada uno de los cinco productos denominados CPLPAC tenía distintos usos, por lo que es un producto similar separado.¹⁰⁵⁷ Los desbastes se consumen a nivel interno para productos más elaborados, como hojas, tiras y planchas; las planchas se utilizan para construcción de puentes, partes de máquinas (por ejemplo el cuerpo de la máquina o su estructura), torres de transmisión y postes de electricidad, edificios, maquinaria autopropulsada como grúas y bulldozers, vagones de ferrocarril, buques oceánicos y chapas para el suelo o configuradas como tubos y plataformas para extracciones de petróleo; el acero laminado en caliente se consume a nivel interno para fabricar acero laminado en frío y/o galvanizado u otros productos revestidos, configurados o soldados para construir tubos, o cortado a medida para producir hojas discretas; también se utiliza en la manufactura de partes estructurales de automóviles y dispositivos; el acero laminado en frío se consume a nivel interno para fabricar productos revestidos o fundidos con estaño, y también se utiliza para fabricar paneles para equipos y dispositivos eléctricos, partes de carrocerías de automóviles, donde el terminado superficial o la relación entre la fuerza y el peso son importantes pero la resistencia a la corrosión no lo es, transmisiones de automóviles y componentes de cinturones de seguridad, utensilios, instrumentos para cortar, cubertería. El acero revestido se utiliza para piezas de automóviles resistentes a la corrosión, cubos de basura, tanques de almacenamiento, productos para la construcción, tanques de gas, recipientes para productos químicos, filtros de aceite, chasis de televisores, equipo para carreteras, edificios agrícolas, y equipos (guardarailes, cubiertas de puentes, señalización).¹⁰⁵⁸

7.378 Los Estados Unidos sostienen que la USITC reconoció que la relación entre los procesos de producción y la integración de los productos demuestra que el mercado para cada tipo de CPLPAC no está aislado, sino que está directamente afectado por los mercados de todo el espectro de tipos de CPLPAC. Las aplicaciones primarias para usos finales de expediciones comerciales de CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción. Por tanto, la USITC constató que la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de esos productos.¹⁰⁵⁹ La USITC constató asimismo que las aplicaciones primarias para usos finales de expediciones comerciales de

¹⁰⁵⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 243; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 54; Primera comunicación escrita de China, párrafos 194-195; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.61.

¹⁰⁵⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 243.

¹⁰⁵⁷ Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT-51-53 (Prueba documental CC-6). Véase también *Respondents' Joint Framework Brief*, página 22 (Prueba documental CC-50).

¹⁰⁵⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 54, 57; fuente: *Joint Respondents' Posthearing Brief, Flat-Rolled Steel*, Inv. No TA-201-73, Prueba documental 2; "*Application of Like Product Factors to Flat-Rolled Products*", páginas 11-2 (Prueba documental CC-55); véase también el informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT1-4 (Prueba documental CC-6).

¹⁰⁵⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

CPLPAC son las industrias del automóvil y la construcción.¹⁰⁶⁰ La USITC constató que la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de esos productos.¹⁰⁶¹ La USITC reconoció asimismo que la naturaleza vertical de la relación entre CPLPAC en distintas etapas puede dar lugar a diferencias en usos entre etapas de CPLPAC.¹⁰⁶² Pese a ello, la USITC constató que las pruebas demostraban que en algunos casos podía haber alguna sustitución para uso entre productos de una etapa a otra, por ejemplo que el acero revestido puede adaptarse para su utilización en aplicaciones que normalmente utilizan acero laminado en frío, y viceversa, y que el acero laminado en caliente es hasta cierto punto intercambiable con el acero laminado en frío.^{1063, 1064} Los Estados Unidos también sostuvieron que los reclamantes no reconocen que casi dentro de cada producto similar definido y del producto importado correspondiente existe una gama o continuo de mercancías de distintos tamaños, grados o etapas de elaboración. Aunque las mercancías dentro de ese continuo comparten factores idénticos o similares, determinados artículos en el final del continuo podrían no ser tan similares.¹⁰⁶⁵

7.379 Además, a juicio de los Estados Unidos, y contrariamente a lo alegado por los reclamantes, la USITC no estaba obligada a considerar si todos los tipos de CPLPAC eran sustituibles entre sí.¹⁰⁶⁶ Los reclamantes no reconocen que se constató que la sustituibilidad o relación de competencia era pertinente en el contexto del artículo III del GATT de 1994, como indicó el Órgano de Apelación en *CE - Amianto*.¹⁰⁶⁷ Una de las finalidades del artículo III es la protección de la relación de

¹⁰⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122; informe de la USITC, páginas 43-44.

¹⁰⁶¹ La USITC reconoció que si bien el acero laminado en caliente puede no utilizarse en lugar o en sustitución de una hoja revestida en un parachoques de automóvil, la demanda de automóviles afecta a todos los productos denominados CPLPAC, ya que todos los tipos se utilizan en la producción de automóviles, si bien para distintas aplicaciones. La USITC también constató que de manera análoga, pero en menor medida, todos esos tipos de acero se utilizan para aplicaciones de uso final en la industria de la construcción. Por tanto, la demanda colectiva de esos dos mercados afecta sustancialmente a todos los tipos de CPLPAC. Informe de la USITC, páginas 43-44.

¹⁰⁶² Informe de la USITC, página 44.

¹⁰⁶³ Informe de la USITC, página 44. Concretamente varias empresas estadounidenses producen hojas laminadas en caliente de grosores (es decir, calibres ligeros) que han sido por lo general más característicos del acero laminado en frío y competidores con él. Aunque tradicionalmente se ha considerado que la superposición entre el acero laminado en caliente y el acero laminado en frío comienza aproximadamente a los dos milímetros de grosor o menos, las mejoras del laminado en caliente han permitido a las acerías laminar en caliente por debajo de dos milímetros. Además, aunque generalmente lo que se utiliza como materia prima para el acero revestido es el acero laminado en frío, las hojas laminadas en caliente revestidas son un grupo de productos de importancia creciente. USITC Pub. 3446, página I-8, y notas 18 y 19.

¹⁰⁶⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 83-84.

¹⁰⁶⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 72 y 86.

¹⁰⁶⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 79 y 101; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 38-39 y 58-59; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 240.

¹⁰⁶⁷ Concretamente, el Órgano de Apelación, en *CE - Amianto*, párrafo 99, afirmó que:

... una determinación de la "similitud" en el marco de dicho párrafo es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más

competencia entre los productos importados y los nacionales. Sin embargo, esa no es la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuyo objetivo es permitir la protección de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias.¹⁰⁶⁸ Por tanto, la relación de competencia o la sustituibilidad entre los productos nacionales y los importados no es un factor que haya que tener necesariamente en cuenta por lo que respecta a la definición del producto similar en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁰⁶⁹ Al considerar usos para los tipos de CPLPAC, la USITC reconoció que la similitud o la posibilidad de intercambio de los usos eran limitadas por lo que respecta a CPLPAC, como cabía esperar en el caso de productos que son materias primas o insumos.¹⁰⁷⁰ La tentativa de los reclamantes de interpretar este reconocimiento concerniente a los usos de materias primas como la consideración de un factor de sustituibilidad por parte de la USITC está fuera de lugar.¹⁰⁷¹

7.380 China responde reafirmando que, de conformidad con la resolución del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, este hecho no es pertinente para la evaluación de la similitud. Además, China estima que este elemento más bien subraya el hecho de que los distintos productos incluidos en la categoría CPLPAC no pueden compartir usos finales comunes.¹⁰⁷² Los Estados Unidos sólo reconocen que no hay usos finales comunes para los diversos productos denominados CPLPAC haciendo referencia a mercados y ramas de producción en general como aplicaciones de uso final. En particular, el hecho de que todos los tipos de CPLPAC puedan verse sustancialmente afectados por la demanda colectiva de las industrias del automóvil y la construcción en ningún caso demuestra que todos los tipos de CPLPAC pueden utilizarse para los mismos fines y aplicaciones en esas industrias. Una vez más, no puede considerarse que el mercado en el que un producto finalmente se vende sea su "uso final".¹⁰⁷³

7.381 Corea y China sostienen también que la sustituibilidad es pertinente para la evaluación de la "similitud", ya que los productos similares necesariamente son también directamente competidores, y por ello sustituibles. Contrariamente a lo alegado por los Estados Unidos, la sustituibilidad es un factor necesario por lo que respecta a la definición del producto similar en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que si los productos nacionales e importados no fueran sustituibles nunca podrían considerarse "similares".¹⁰⁷⁴

productos. Al decir esto, tenemos presente que existe un espectro de grados de "competencia" o "posibilidad de sustitución" entre productos ofrecidos en el mercado...

¹⁰⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82.

¹⁰⁶⁹ Además, en esta investigación la USITC formuló su definición basándose en análisis del producto similar y no en análisis de productos directamente competidores. Por tanto, aunque la consideración de la sustituibilidad puede ser pertinente en un análisis de productos directamente competidores, no es igualmente aplicable, y no debe transponerse, a un análisis del producto similar.

¹⁰⁷⁰ Informe de la USITC, página 44.

¹⁰⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

¹⁰⁷² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77.

¹⁰⁷³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 78.

¹⁰⁷⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 80; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 39-40, con referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 91 d), 97.

7.382 Los Estados Unidos respondieron que había claramente una relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Los demandantes no niegan, como tampoco lo hicieron las partes en la investigación subyacente, que los productos importados y los nacionales generalmente consisten en los mismos tipos de acero, son intercambiables y por tanto compiten entre sí.¹⁰⁷⁵

7.383 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han respondido al argumento de los reclamantes de que no hay un uso final similar. En su réplica sobre esta cuestión, los Estados Unidos se limitan a reiterar el error de equiparar los usos finales a los usuarios finales, pero no responden a ninguno de los argumentos que socavan la validez del argumento de la coincidencia sustancial de intereses económicos. Es más, los Estados Unidos se centraron exclusivamente en el "mercado comercial".¹⁰⁷⁶ Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que la propia USITC admite que el principal uso final de los productos menos elaborados es el de materia prima para productos más elaborados, fuera del mercado comercial. ¿Cómo pudo la USITC concluir que los productos revestidos vendidos a la industria del automóvil tienen el mismo uso final que los desbastes, de los que un 99,4 por ciento de la producción estadounidense se transfiere a nivel interno? En segundo lugar, las industrias del automóvil y la construcción, identificadas como principales usuarios finales de CPLPAC, sólo representan, respectivamente, un 20 y un 11 por ciento de las expediciones estadounidenses.¹⁰⁷⁷

7.384 El Japón sostiene que el argumento de los Estados Unidos de que esos productos tienen usos finales comunes no es creíble. Tal vez se vendan a las mismas industrias, pero sugerir que determinados productos de acero tienen aplicaciones comunes porque se utilizan en una industria específica equivale a sugerir que el acero, el plástico y el vidrio deben ser un solo producto similar, porque todos ellos se venden a la industria del automóvil. El uso final no es lo mismo que el usuario final. Lo cierto es que nadie utilizaría jamás desbastes para fabricar un automóvil; tampoco se utilizaría acero laminado en caliente para las mismas partes de un automóvil en las que se emplea acero resistente a la corrosión. Son simplemente productos distintos que se emplean para fines distintos. Además, tienen cada uno un precio básico, que se refleja en las hojas de precios de las empresas y en la documentación comercial. No hay nada que pueda definirse como un precio de "CPLPAC" (como lo definió la USITC). Esto prueba no sólo que la rama de producción y los clientes reconocen las distinciones, sino también que cualquier análisis de este agrupamiento realizado por la USITC carece de sentido, porque no hay un precio de "CPLPAC" que pueda utilizarse para determinar los efectos sobre los precios en un análisis de la relación causal; antes bien, será necesario efectuar un análisis de cada producto individual, y después combinarlo de algún modo con los de los demás productos individuales.¹⁰⁷⁸ Un análisis de esa naturaleza distorsiona la verdadera dinámica de la competencia en el mercado.¹⁰⁷⁹ La constatación de que en su mayor parte CPLPAC acabados se venden en los mercados del automóvil y la construcción es análoga a su anterior constatación de una "coincidencia de intereses económicos" entre productores de corderos vivos y carne de cordero.¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 72.

¹⁰⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

¹⁰⁷⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 43, nota 127.

¹⁰⁷⁸ Informe de la USITC, volumen I, páginas 61-62.

¹⁰⁷⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 37.

¹⁰⁸⁰ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 40.

Percepción por los consumidores

7.385 Según China y las Comunidades Europeas, si se considera que los "consumidores" son los fabricantes de automóviles y las obras de construcción que emplean productos acabados, no podrá considerarse que los cinco distintos productos agrupados en la categoría "CPLPAC" son sustituibles. Como reconoció la propia USITC, "el acero laminado en caliente no puede sustituir a una hoja revestida en un parachoques de automóvil"¹⁰⁸¹, y tampoco puede un desbaste sustituir a una hoja revestida en un parachoques de automóvil.¹⁰⁸²

7.386 El Brasil, el Japón y Nueva Zelandia aducen que si la USITC hubiera considerado el factor que el Órgano de Apelación había identificado como importante, los gustos y hábitos de los consumidores¹⁰⁸³, habría constatado otras cuatro características distintivas, como las siguientes: las compras de desbastes están limitadas a fabricantes de productos laminados más elaborados¹⁰⁸⁴; los consumidores consideran que el acero laminado en caliente es ideal para aplicaciones en las que la fuerza es más importante que la apariencia -por ejemplo, para uso en partes estructurales de los automóviles¹⁰⁸⁵; los consumidores consideran que el acero laminado en frío es ideal para aplicaciones donde la apariencia y la finura son más importantes que la fuerza y no es preciso tener en cuenta la exposición a elementos corrosivos¹⁰⁸⁶; los consumidores consideran que el acero galvanizado es ideal para aplicaciones expuestas, donde la resistencia a la corrosión es importante.^{1087, 1088} Nueva Zelandia añade que precisamente el hecho de que las tendencias de importación difieran entre los productos que constituyen la categoría CPLPAC indica que las necesidades y las preferencias de los consumidores difieren en función de los productos.¹⁰⁸⁹

7.387 Los Estados Unidos señalan que si bien el Grupo de Trabajo encargado del asunto *Ajustes Fiscales en Frontera* sugirió que los gustos y hábitos de los consumidores pueden ser un criterio que deba considerarse para constatar la similitud de los productos a efectos de realizar ajustes fiscales en frontera, contrariamente a lo que argumentan los reclamantes esto no es un factor necesario en una investigación en materia de salvaguardias. En *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial reconoció que los hábitos de los consumidores variaban con el tiempo, y los descartó para determinar

¹⁰⁸¹ Informe de la USITC, volumen I, página 43.

¹⁰⁸² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 245; Primera comunicación escrita de China, párrafo 197.

¹⁰⁸³ En *CE - Amianto*, el Órgano de Apelación reconoció el factor adicional de "los gustos y hábitos del consumidor" como uno de los cuatro criterios generales para analizar la "similitud" de dos productos; los otros eran las características físicas, los usos finales y la clasificación arancelaria. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

¹⁰⁸⁴ Informe de la USITC, volumen II, FLAT-1 (Prueba documental CC-6).

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, página FLAT-2.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, página FLAT-3.

¹⁰⁸⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 118; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.64; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 107.

¹⁰⁸⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.65.

si el vodka era "similar" al shochu y si en consecuencia el producto similar debía consistir en vodka y shochu.¹⁰⁹⁰ La consideración de los gustos y hábitos de los consumidores parece estar en conflicto con la finalidad de una investigación en materia de salvaguardias.¹⁰⁹¹ Dado que la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias es permitir la protección de una rama de producción nacional en determinadas circunstancias¹⁰⁹², centrarse en las opiniones subjetivas de los consumidores por lo que respecta al producto o el mercado y no en los productores o en ambos es una visión parcial y está fuera de lugar. En lugar de ello, la USITC se centró en factores objetivos propios de su análisis tradicional de los productos similares, como las propiedades físicas, los usos, los canales de comercialización y los procesos de manufactura del producto.¹⁰⁹³

7.388 Nueva Zelandia responde que la percepción por los consumidores tiene que ser un componente crítico de la evaluación del "mayor grado de relación competitiva" que el Órgano de Apelación ha destacado como crucialmente importante en *Estados Unidos - Hilados de algodón*. Puede y debe suplementarse con otros factores, pero no es admisible que se pase por alto la manera en que los compradores se comportan en un mercado.¹⁰⁹⁴

Clasificación arancelaria

7.389 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China y el Brasil sostienen que aunque la USITC descartó inadmisiblemente el trato aduanero de los diversos productos debido al "gran número de categorías de clasificación"^{1095, 1096}, esto no es excusa para no tenerlo en absoluto en cuenta a efectos de la determinación del producto similar. Por el contrario, sugiere que los productos involucrados no son similares. Cada producto de los denominados CPLPAC está clasificado con un número del SA separado, pero la USITC descartó expresamente este factor.¹⁰⁹⁷ En *CE - Amianto*, el

¹⁰⁹⁰ Informe del Grupo Especial, *Japón - Bebidas Alcohólicas I*, párrafo 5.7 ("el Grupo Especial ... aunque su opinión era que la 'similitud' de los productos debía examinarse teniendo en cuenta no sólo criterios objetivos (como la composición y el proceso de fabricación de los productos) sino asimismo el punto de vista -más subjetivo de los consumidores (como el consumo y uso por éstos) ... reconoció que los hábitos de los consumidores variaban en el tiempo y en el espacio, ... estimó que los hábitos tradicionales de los consumidores japoneses respecto del shochu no constituían un motivo para que el vodka no fuese considerado producto 'similar'").

¹⁰⁹¹ El Órgano de Apelación advirtió en *CE - Amianto* que puede ser importante tener en cuenta *desde la perspectiva de quién* debe determinarse la "similitud". Por ejemplo, los consumidores finales pueden tener una opinión sobre la "similitud" de dos productos que sea muy distinta de la de los inventores o fabricantes de esos productos. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 92.

¹⁰⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82; informe de la USITC, página 9.

¹⁰⁹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

¹⁰⁹⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.39.

¹⁰⁹⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 37, nota 71.

¹⁰⁹⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 102; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 246.

¹⁰⁹⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 117; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 106.

Órgano de Apelación observó que la clasificación aduanera refleja claramente las propiedades físicas de un producto, y ofreció importantes indicaciones para la determinación del producto similar, que deben tenerse en cuenta.¹⁰⁹⁸ El hecho de que tantas clasificaciones del SA se hayan agrupado en un solo producto importado y un solo producto similar no es sino una indicación más de que la USITC erró en su determinación. De hecho, contrariamente a lo alegado por la USITC, las clasificaciones de CPLPAC al nivel de 4 dígitos del SA de los Estados Unidos (en función de la anchura y el grosor del producto) sí permiten desglosar los diversos productos similares: semielaborados (incluidos los desbastes), acero laminado en caliente, laminado en frío, resistente de la corrosión, y planchas. Además, sólo cinco de las 55 clasificaciones diferenciadas al nivel de 6 dígitos (internacional) del SA de los Estados Unidos son compartidas por dos productos de acero de los denominados CPLPAC. Las Comunidades Europeas añaden que un examen más cuidadoso de las 55 clasificaciones de lo que la USITC denomina CPLPAC revela que incluso las clasificaciones del SA de los Estados Unidos distinguen al nivel de 4 dígitos (en función de la anchura y el grosor del producto) entre "productos semielaborados", incluidos los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío, el resistente a la corrosión, y las planchas.¹⁰⁹⁹ Esto es un alto nivel de delineación y refleja distinciones fundamentales entre productos reconocidas internacionalmente a efectos de la clasificación de las importaciones.^{1100, 1101}

7.390 Los Estados Unidos señalaron que en este caso las numerosas clasificaciones arancelarias no proporcionaron distinciones claras entre productos. Por ejemplo, cada una de las 33 categorías a los efectos de la obtención de datos tiene entre 2 y 65 clasificaciones arancelarias. Los Estados Unidos señalaron también que los hechos no apoyaban las alegaciones de los reclamantes de que la consideración de clasificaciones arancelarias en el nivel de 4 dígitos habría proporcionado distinciones claras entre productos. Por ejemplo, en el nivel de 4 dígitos hay nueve clasificaciones arancelarias distintas que abarcan el producto similar definido por la USITC como CPLPAC. De las nueve clasificaciones de 4 dígitos, dos clasificaciones (7225 y 7226) se aplican al acero en cuatro (acero laminado en caliente, chapas cortadas a medida, acero laminado en frío y acero revestido) de las cinco etapas de elaboración definidas como CPLPAC; una clasificación (7211) se aplica a tres etapas; dos clasificaciones (7208 y 7210) se aplican a dos etapas; y cuatro clasificaciones (7207, 7209, 7212 y 7224) se aplican a una etapa de CPLPAC. Por consiguiente, más que proporcionar distinciones claras entre categorías de productos, las clasificaciones arancelarias en este nivel demuestran una interrelación entre las características físicas del acero en diferentes etapas de elaboración que llevó a la USITC a definir estos tipos de acero colectivamente como CPLPAC.¹¹⁰²

7.391 Además, a juicio de Nueva Zelanda, las diferencias entre los diversos usos que se dan a los distintos productos denominados CPLPAC se reflejan también en las distintas clasificaciones arancelarias asignadas a cada uno de ellos.¹¹⁰³ El papel de la clasificación arancelaria en las determinaciones del producto similar ha sido bien aceptado en la jurisprudencia. Las clasificaciones

¹⁰⁹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 102, 109 y 124.

¹⁰⁹⁹ Proclamación Presidencia, anexo I, páginas 25 y siguientes.

¹¹⁰⁰ "*Chapter 72 Flat-Rolled Arancel de Aduanas Armonizado Descriptions at the Four and Six-Digit Level*", (Prueba documental CC-83).

¹¹⁰¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 246-248; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 51-52; Primera comunicación escrita de China, párrafos 198-200.

¹¹⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86 y 89.

¹¹⁰³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.66.

arancelarias reflejan un consenso internacional por lo que respecta al grado de similitud y diferencia entre productos. Evidentemente, las autoridades competentes no tienen derecho a hacer caso omiso de la clasificación arancelaria.¹¹⁰⁴ Varios de los cinco productos denominados CPLPAC ni siquiera comparten la misma clasificación al nivel de 4 dígitos, y mucho menos al de 8 ó 10.¹¹⁰⁵ Esto simplemente refuerza la falta de similitud entre ellos.¹¹⁰⁶

7.392 Las Comunidades Europeas sostienen que el SA distinguió claramente los distintos productos sobre la base de las distintas etapas de elaboración, como demuestran los párrafos pertinentes del capítulo 72 del SA que figuran en la Prueba documental CC-105. Los Estados Unidos incurren en error cuando afirman que la distinción entre productos que son parte de una etapa distinta del proceso de producción no se refleja al nivel de 4 dígitos. Como puede discernirse de la partida arancelaria 72.07-72.09, incluso al nivel de 4 dígitos hay una distinción entre desbastes (semielaborados) y acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido.¹¹⁰⁷ La diferenciación es aún más clara cuando se tienen en cuenta las clasificaciones arancelarias al nivel de 6 dígitos acordadas internacionalmente.^{1108, 1109}

7.393 Según Corea, los números arancelarios han ayudado a la USITC a clasificar productos de acero "similares" en anteriores investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios desde hace más de 20 años. La USITC, tanto en su determinación como en el Informe del Personal, desglosa los siete productos denominados CPLPAC en categorías de productos "similares" utilizadas tradicionalmente en las diversas investigaciones antidumping y sobre derechos compensatorios realizadas por la USITC: desbastes, chapas (cortadas a medida), acero laminado en caliente, laminado en frío, acero al silicio de grano orientado, acero revestido y productos de acero fundido con estaño.^{1110, 1111}

¹¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 86-87.

¹¹⁰⁵ Informe de la USITC, volumen I, páginas 9-10.

¹¹⁰⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.48.

¹¹⁰⁷ Por ejemplo, los productos incluidos en la partida 72.07, a los que se hace referencia como semiproduitos de hierro o de acero sin alear (desbastes) se distinguen claramente de los productos incluidos en la partida 72.08, a los que se hace referencia como productos laminados planos de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en caliente, sin chapar ni revestir.

¹¹⁰⁸ Al nivel de 6 dígitos, los productos se definen y se separan aún más unos de otros. Tómense, por ejemplo, los productos incluidos en el párrafo 72.11, que al nivel de 4 dígitos se describen como "productos laminados planos de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en caliente, sin chapar ni revestir". Al nivel de 6 dígitos, esos productos se definen con más detalle dependiendo de que hayan sido simplemente laminados en caliente (721113, 721114, 721119) o de que hayan sido simplemente laminados en frío (721123, 721129, 721190).

¹¹⁰⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 272-274.

¹¹¹⁰ Informe de la USITC, volumen I: "Apéndice A", páginas 9-10 y volumen II, páginas FLAT-1-4 (Prueba documental CC-6).

¹¹¹¹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 53.