

7.642 China responde que actuó debidamente al apoyarse sólo en los datos examinados por el Presidente Koplan¹⁷³⁷, ya que sólo esos datos guardaban relación con el alambre de acero inoxidable en cuanto tal. El análisis facilitado por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney no ofrecía una base útil para la evaluación de las tendencias de las importaciones de alambre de acero inoxidable, ya que se centraba en otro producto, a saber, "los productos de alambre de acero inoxidable, incluidos los cables y cordajes de alambre de acero inoxidable".¹⁷³⁸

j) Varillas de acero inoxidable

7.643 China alega que la USITC no determinó si el aumento de las importaciones era lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante. De hecho, según China, la USITC incurrió en un error cuando afirmó que las importaciones revelaron un aumento espectacular y rápido en 2000, ya que "rápido y espectacular" no han sido las palabras escogidas por el Órgano de Apelación. En cualquier caso, se hecha en falta una explicación.¹⁷³⁹

7.644 China aduce asimismo que la USITC no tuvo en cuenta el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos ni las tendencias.¹⁷⁴⁰ China y las Comunidades Europeas aducen además que la USITC no tuvo en cuenta las tendencias de las importaciones a lo largo del período de investigación. Según China y las Comunidades Europeas, esas tendencias revelan que las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron dos veces durante el período de investigación (un 29,4 por ciento en 1997 y un 25 por ciento en 2000), y que cada uno de esos aumentos fue seguido de una disminución el año siguiente. Al haberse compensado el año siguiente, ese aumento de las importaciones no podía considerarse importante.¹⁷⁴¹ Las Comunidades Europeas añaden que el descenso de los niveles de las importaciones reales ya podía observarse durante la primera mitad de 2001 y la USITC lo reconoció como un descenso del 31,3 por ciento entre los datos correspondientes al período intermedio de 2000 y los correspondientes al de 2001 y que no se dio una explicación razonada y adecuada de la manera en que solamente, este otro nivel máximo de un año justifica una medida de salvaguardia, así como tampoco una explicación sobre el aumento de las importaciones en términos relativos, dado que en el informe de la USITC sólo aparecen asteriscos.¹⁷⁴²

7.645 Los Estados Unidos mantienen que el informe de la USITC contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la manera en que los hechos que figuran en el expediente apoyan la determinación de la USITC de que las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron. Las alegaciones de China y las Comunidades Europeas se basan en la utilización de datos correspondientes a todo el año 2001, que no se tuvieron en cuenta y no deben tenerse en cuenta. Examinadas dentro del período de investigación de la USITC, las importaciones revelan una tendencia claramente creciente a lo largo de los dos últimos años completos, en la que el mayor aumento -más del 25 por ciento en términos absolutos- tuvo lugar en 2000. Además, aunque las

¹⁷³⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314.

¹⁷³⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 128.

¹⁷³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 278.

¹⁷⁴⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 275.

¹⁷⁴¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 281; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 353.

¹⁷⁴² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 355-357; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 219-221.

importaciones siguieran una pauta de sucesivos aumentos y disminuciones, ello podría causar daños graves a la rama de producción nacional que justificarían la aplicación de una medida de salvaguardia.¹⁷⁴³

7.646 China indica que el que en el período intermedio de 2001 se hubiera producido una disminución de las importaciones era una señal clara para que los Estados Unidos tuvieran en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001 para determinar si esa tendencia era o no representativa. Dado que el aumento de las cuantías en 1997 y 2000 había desaparecido el año siguiente, era tanto más necesario tener en cuenta los datos correspondientes a todo el año 2001.¹⁷⁴⁴

7.647 En respuesta al argumento de China de que la USITC no evaluó el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, los Estados Unidos indican que la USITC tuvo en cuenta la cuantía del aumento de las importaciones desde el primer año completo hasta el último año completo del período de investigación, así como las tendencias durante el período de investigación (algunas fluctuaciones, con un aumento agudo al final). El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes a describir los datos en una forma determinada.¹⁷⁴⁵

7.648 Los Estados Unidos aducen además que China interpreta erróneamente lo que significa "reciente" cuando aduce que la USITC no tuvo en cuenta el período más reciente, es decir, en el período intermedio de 2001. Como reconoció el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos*, no es preciso que las importaciones aumenten hasta el final mismo del período de investigación. El Acuerdo sobre Salvaguardias, por su parte, no requiere una determinación de que el aumento de las importaciones sea "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante".

7.649 Por último, China afirma que las importaciones disminuyeron de 45.647 toneladas cortas en la primera mitad de 2000 a 36.697 toneladas cortas en la segunda mitad de 2000, y finalmente a 31.365 toneladas cortas en la primera mitad de 2001. China sostiene que no se tuvo en absoluto en cuenta esta disminución fuerte, reciente y duradera.¹⁷⁴⁶

7.650 Por lo que respecta al argumento de China sobre una disminución de las importaciones que comenzó en 2000 y duró hasta el final del período de investigación, los Estados Unidos rechazan este intento de dividir en partes el período de investigación para llegar al resultado apetecido. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cómo debe desglosarse el período de investigación. A falta de toda prueba de manipulación o parcialidad, no debe ponerse objeciones a la metodología aplicada por las autoridades investigadoras.¹⁷⁴⁷

¹⁷⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 295-296, 300.

¹⁷⁴⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 119, 121.

¹⁷⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 297.

¹⁷⁴⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 283.

¹⁷⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 301.

G. EXISTENCIA O AMENAZA DE DAÑO GRAVE

1. Obligaciones de las autoridades competentes al formular determinaciones sobre la existencia de daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias

7.651 Apoyándose en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, China afirma que, al determinar si la rama de producción nacional ha sufrido un daño grave, es decir, un "menoscabo general significativo" de la situación de la rama de producción, las autoridades competentes deben evaluar todos los factores pertinentes y llevar a cabo una evaluación sustantiva de la "relación", la "influencia", el "efecto" o el "impacto" de los factores pertinentes en la situación de la rama de producción nacional.¹⁷⁴⁸ China y las Comunidades Europeas se basan también en esa decisión para alegar que la explicación de las autoridades competentes debe referirse en forma completa a la naturaleza de los datos y, en especial, a su complejidad, y responder acerca de las otras interpretaciones plausibles de esos datos.¹⁷⁴⁹

7.652 Las Comunidades Europeas alegan que del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se desprende que la autoridad competente tiene la obligación de justificar su decisión de imponer medidas de salvaguardia. Es decir, en términos del Órgano de Apelación, debe facilitar "explicaciones adecuadas y razonadas" de su determinación según la cual se han cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia.¹⁷⁵⁰

7.653 Las Comunidades Europeas alegan que, además, según resulta del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente debe publicar un informe en el que se enuncien sus constataciones sobre los hechos y se facilite la justificación de las conclusiones que condujeron a la imposición de medidas de salvaguardia. Las Comunidades Europeas alegan que esto también es una consecuencia lógica del proceso de investigación nacional establecido en el artículo 3, que tiene por objeto dar a las partes interesadas la oportunidad de hacer conocer cualquier preocupación a la autoridad competente. Las Comunidades Europeas alegan que la autoridad competente también debe justificar su decisión teniendo en cuenta las observaciones que se le hayan formulado durante su investigación.¹⁷⁵¹ A juicio de las Comunidades Europeas, el informe de la autoridad competente debe enunciar los hechos pertinentes sobre cuya base un Miembro impone una medida de salvaguardia. Además, el informe publicado no debe dejar al lector en la ignorancia de la forma en que la autoridad competente trató las complejidades derivadas del proceso de examen de los datos.¹⁷⁵²

¹⁷⁴⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafos 305-307.

¹⁷⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 305-307; Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381.

¹⁷⁵⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 380.

¹⁷⁵¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 382.

¹⁷⁵² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 383.

2. "Menoscabo general significativo"

a) CCFRS

7.654 Con respecto a la determinación de la USITC acerca de si se había producido o no un "menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional" que produce CCFRS, Nueva Zelandia alega que, aunque la USITC se refirió a algunos factores en apoyo de sus constataciones, no realizó ninguna ponderación objetiva de ellos. Nueva Zelandia pregunta cómo era posible, cuando la participación de la rama de producción nacional en el total del consumo interno se había mantenido estable (y había aumentado significativamente en las cifras del período intermedio de 2001 pasando al 93,1 por ciento frente al 91 por ciento de 1996), cuando la participación de las empresas nacionales en el total de los envíos comerciales se había mantenido estable (y había aumentado del 76 por ciento en 1996 al 81,5 por ciento en el período intermedio de 2001), cuando se había comprobado que las ventas en el mercado interno habían aumentado el 10,9 por ciento, cuando la producción nacional había aumentado el 8,4 por ciento, y cuando la productividad "se había incrementado agudamente" aumentando el 13,2 por ciento, constatar sin embargo la existencia de "daño grave".¹⁷⁵³ Nueva Zelandia afirma que la USITC optó por desconocer estos factores, concentrando su atención, en cambio, en que la utilización de la capacidad había disminuido del 91,0 al 85,1 por ciento, en que los ingresos de explotación habían disminuido del 4,3 al -1,4 por ciento de las ventas, y en que el número de trabajadores había disminuido el 4,4 por ciento y el de las horas trabajadas había disminuido el 3,5 por ciento. Nueva Zelandia alega que la USITC no explicó por qué estos tres factores negativos debían pesar más que los cinco factores positivos.¹⁷⁵⁴

7.655 Además, Nueva Zelandia alega que la USITC no atribuyó el peso que correspondía al importante número de factores que indicaban progresos, y no el deterioro, de la situación de la rama de producción nacional y asignó una importancia desproporcionada a los factores que indicaban deterioro. Nueva Zelandia afirma que la USITC rechazó con frecuencia factores que no confirmaban una conclusión predeterminada de existencia de "daño grave" y que en ningún lugar indicó de qué modo demostraban los factores en que se había apoyado que se cumpliera el criterio, "muy exigente", de un "menoscabo general significativo" en la situación de la rama de producción.¹⁷⁵⁵ Del mismo modo, China observa que la USITC se refirió en su informe a los problemas financieros de la rama de producción. Sin embargo, China señala que la USITC nunca explicó en qué sentido tenía ese factor una importancia mayor que los otros factores positivos y por qué llevaba a la conclusión de que existía un menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción.¹⁷⁵⁶

7.656 Los Estados Unidos responden afirmando que la USITC reconoció que no todos los factores que había examinado, pertinentes respecto de la situación de la rama de producción, mostraban deterioro. Los Estados Unidos alegan que no es preciso que disminuya cada uno de los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 para que pueda constatar la existencia de daño grave. Señalan que la USITC constató específicamente, sin embargo, que las mejoras registradas en ciertos factores "no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores de la situación de la rama de producción acerca de si ésta sufre o no un daño grave". A este respecto, los Estados Unidos

¹⁷⁵³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.101.

¹⁷⁵⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.102.

¹⁷⁵⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.103.

¹⁷⁵⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 315.

hacen referencia a bajas que, según afirman, no han sido controvertidas por ninguna de las partes, entre ellas una importante capacidad de producción inactiva, un agudo deterioro de los resultados financieros y una importante desocupación.¹⁷⁵⁷

7.657 Los Estados Unidos también afirman que la USITC analizó específicamente, reconociéndolas, mejoras en la capacidad, la producción y la productividad¹⁷⁵⁸ y examinó las consecuencias de esos aumentos. La USITC cumplió la obligación que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 al llegar a la conclusión de que esos aumentos aislados no quitaban validez a su constatación de existencia de daño grave tomando en consideración todos los factores pertinentes que tenían relación con la situación de la rama de producción.¹⁷⁵⁹

7.658 En particular, los Estados Unidos alegan que el informe de la USITC presentó varios motivos por los cuales los aumentos de la producción y de la capacidad eran coherentes con una constatación de existencia de daño grave. En primer lugar, según los Estados Unidos, la USITC explicó que los aumentos registrados entre 1996 y 2000 se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo interno aparente de CCFRS. Los Estados Unidos afirman que normalmente cabría esperar que la producción y la capacidad aumentasen en un mercado en crecimiento. Sin embargo, según los Estados Unidos, el aumento de la producción entre 1996 y 2000 sólo superó mínimamente el aumento del consumo aparente de CCFRS registrado en los Estados Unidos en el mismo período.¹⁷⁶⁰ En segundo lugar, la USITC destacó que la mayor capacidad de producción no se estaba utilizando. Por el contrario, la utilización de la capacidad por la rama de producción nacional había tenido una sostenida disminución entre 1996 y 2000, y una caída abrupta entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Los Estados Unidos afirman que la USITC destacó que la menor utilización de la capacidad era evidente en cada una de las categorías de productos de la rama de producción, así como en el conjunto de ella.¹⁷⁶¹ De todos modos, los Estados Unidos alegan que el párrafo 2 a) del artículo 4 no menciona expresamente las modificaciones de la capacidad de producción entre los factores que la autoridad investigadora debe tomar en consideración para evaluar la existencia de daño grave. En cambio, se refiere a los cambios de "la utilización de la capacidad".¹⁷⁶² En tercer lugar, según los Estados Unidos, el cuadro general de la rama de producción no era de expansión sostenida. Los Estados Unidos afirman que, tal como constató la USITC, 10 productores estadounidenses de CCFRS se declararon en quiebra durante el período de su investigación y varios clausuraron su actividad y cesaron totalmente en la producción.¹⁷⁶³ Los Estados Unidos alegan que, teniendo presente lo anterior, la USITC dio una explicación cabal de las razones por las cuales las tendencias positivas referentes a la capacidad y la producción no compensaban las tendencias negativas referentes a los recursos productivos ociosos de la rama de producción.¹⁷⁶⁴

¹⁷⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

¹⁷⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 339 y 349.

¹⁷⁵⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 349.

¹⁷⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 340-341.

¹⁷⁶¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

¹⁷⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

¹⁷⁶³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 343.

¹⁷⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

7.659 Según los Estados Unidos, la USITC también reconoció que la productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó entre 1996 y 2000. Los Estados Unidos afirman que la USITC tomó en consideración los efectos de ese aumento en los niveles de empleo de la rama de producción y llegó a la conclusión de que el aumento de la productividad "puede haber compensado en alguna medida la disminución del empleo".¹⁷⁶⁵ Alegan que, en consecuencia, resulta evidente que la USITC tomó en consideración el aumento de la productividad, pero llegó a la conclusión de que no compensaba ni explicaba por completo la disminución del empleo. Según los Estados Unidos, la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo. La productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó en cada uno de los años completos del período objeto de investigación. Esto incluye los años en que el empleo tuvo una relativa estabilidad, así como los años en que disminuyó.¹⁷⁶⁶ Los Estados Unidos alegan que, además, la mayor productividad sólo podía explicar la disminución del empleo en determinados establecimientos en que la producción hubiera continuado de manera permanente. No podía explicar la disminución del empleo imputable a la clausura de establecimientos de producción. Según los Estados Unidos, la disminución del empleo en la rama de producción de CCFRS se produjo en momentos en que se clausuraron totalmente varias plantas. De este modo, hubo pérdidas de puestos de trabajo en establecimientos cuya productividad se redujo esencialmente a cero.¹⁷⁶⁷ Los Estados Unidos alegan también que el aumento de la productividad, que por lo general cabe esperar que dé lugar a mejores resultados financieros, no se ajustó a la productividad misma, ya que los resultados financieros de la rama de producción de CCFRS descendieron pronunciadamente después de 1997, y se registraron pérdidas de explotación generales en 1999, 2000 y en el período intermedio de 2001.¹⁷⁶⁸

7.660 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia afirma que con una simple aseveración, hecha sin fundamentos, de que la mejora de diversos factores relativos a los resultados, descrita en detalle por la propia USITC, "no compensa las importantes bajas que presentan otros indicadores"¹⁷⁶⁹ mal puede pretenderse que se cumplan esos requisitos.¹⁷⁷⁰

7.661 Nueva Zelandia alega, además, que los Estados Unidos no dan fundamento alguno de la principal aseveración que realizan. Nueva Zelandia se pregunta por qué era necesariamente "coherente con una constatación de existencia de daño grave" el hecho de que los aumentos de la producción entre 1996 y 2000, del 8,4 por ciento, "se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo aparente de ciertos productos planos de acero". Según Nueva Zelandia, un aumento de la producción es un indicador positivo por sí mismo, que tiene que ser ponderado y apreciado en relación con otros factores, positivos y negativos, cuando se trata de establecer una determinación general sobre la existencia de daño grave. Lo mismo ocurre, por otra parte, con el aumento del consumo, que ofrece un fuerte indicio de un mercado en situación satisfactoria. Nueva Zelandia afirma que, por añadidura, el párrafo 2 a) del artículo 4 no ofrece fundamento lógico ni jurídico de clase alguna -y tampoco lo dan los Estados Unidos- para desconocer un indicador positivo sobre la

¹⁷⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 345.

¹⁷⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 346.

¹⁷⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 347.

¹⁷⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 348.

¹⁷⁶⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 55, pasaje citado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

¹⁷⁷⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.74.

situación de la rama de producción simplemente porque tenga correlación (o deje de tenerla) con los movimientos de otros de los factores enumerados.¹⁷⁷¹

7.662 Con respecto a los motivos invocados por los Estados Unidos para considerar que el aumento de capacidad no es pertinente y no debe tenerse en cuenta como factor positivo¹⁷⁷², Nueva Zelandia sostiene que ninguno de ellos es convincente. Según Nueva Zelandia, el simple hecho de que ese factor no figure incluido en la lista del párrafo 2 a) del artículo 4 no tiene significado alguno, ya que ese texto exige la evaluación de todos los factores pertinentes, "en particular" los que se enumeran (es decir, sin que sean los únicos). El aumento de la capacidad de producción bien puede ser indicio de que una industria se encuentra en situación satisfactoria y, en consecuencia, tiene que apreciarse y ponderarse en relación con los demás factores durante la evaluación general referente a la existencia de daño grave. A este respecto, el argumento de los Estados Unidos de que ciertos productores cayeron en quiebra, por lo que no existe un cuadro global de expansión del sector, queda desmentido por las propias cifras de la USITC, que mostraban un aumento del 15,9 por ciento en la capacidad de producción.¹⁷⁷³ Tampoco debe descartarse el aumento de la capacidad de producción simplemente porque tenga correlación, o no la tenga, con la evolución de otros factores, como la utilización de la capacidad.¹⁷⁷⁴ En consecuencia, el aumento de la capacidad de producción debe considerarse en sí mismo un factor potencialmente positivo.¹⁷⁷⁵

7.663 En relación con el fuerte aumento de la productividad, del 13,2 por ciento, Nueva Zelandia sostiene que los Estados Unidos consideran que este dato aparentemente puede ser descartado porque "la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo"¹⁷⁷⁶ y el aumento "no puede explicar los resultados financieros de la rama de producción de ciertos productos de acero planos". Según Nueva Zelandia, ninguna disposición del párrafo 2 a) del artículo 4 indica que el aumento de la productividad tenga que guardar correlación con las tendencias del empleo¹⁷⁷⁷ o con algún tipo de resultados financieros antes de que pueda apreciarse y ponderarse en relación con todo el conjunto de factores positivos y negativos para efectuar una evaluación global sobre la existencia de daño grave.¹⁷⁷⁸

7.664 Como parte de sus argumentos referentes a la relación de causalidad, los Estados Unidos alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias "obliga a tener en cuenta, no uno o dos criterios escogidos,

¹⁷⁷¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.78.

¹⁷⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 342-344.

¹⁷⁷³ Informe de la USITC, volumen I, página 54.

¹⁷⁷⁴ Así lo sostienen los Estados Unidos; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

¹⁷⁷⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.79.

¹⁷⁷⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 346-348.

¹⁷⁷⁷ En realidad, las cifras correspondientes a 1996-2000 también dejan dudas sobre los hechos de la aseveración de los Estados Unidos: en ese período se registró un aumento de productividad del 13,2 por ciento, frente a una disminución del 4,4 por ciento en el número de trabajadores y del 3,5 por ciento en el de horas trabajadas.

¹⁷⁷⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.80.

sino todos los criterios pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción".¹⁷⁷⁹ Nueva Zelandia responde alegando que los Estados Unidos omiten extraer, después, la conclusión obvia: el análisis sobre la existencia de daño grave realizado por la USITC no cumple las prescripciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretadas por el Órgano de Apelación. Según Nueva Zelandia, las comunicaciones de los Estados Unidos en gran medida son una mera reiteración de las constataciones y el "razonamiento" de la USITC, sin aportar ninguna defensa convincente acerca de las razones por las que lo hecho por la USITC cumplía efectivamente las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y las decisiones pertinentes del Órgano de Apelación en esta materia.¹⁷⁸⁰

7.665 Con respecto a la conclusión de la USITC de que las plantas de producción de la industria nacional tenían una "importante capacidad de producción inactiva", Nueva Zelandia afirma que la USITC atribuyó gran importancia a la disminución registrada entre 1996 y 2000, pero argumenta que la disminución general del 6 por ciento en la utilización de la capacidad era ínfima frente a los aumentos mucho más importantes que en el mismo período tuvieron la capacidad, la producción y la productividad. En particular, Nueva Zelandia alega que en ese tiempo la capacidad de producción aumentó el 15,9 por ciento; la producción, el 8,2 por ciento; y la productividad "se había incrementado agudamente" el 13,2 por ciento.¹⁷⁸¹ Nueva Zelandia alega que la USITC descartó estos factores lisa y llanamente sin ninguna explicación adecuada ni razonada, limitándose a observar que "a pesar del aumento de la capacidad y la producción, durante el período hubo una importante capacidad ociosa de las plantas de producción de la industria nacional, teniendo en cuenta las numerosas quiebras y la clausura de algunos establecimientos, así como la merma en la utilización de la capacidad". Nueva Zelandia alega que la USITC, al hacer esta afirmación, también omitió explicar que las quiebras aludidas no equivalieron necesariamente a la paralización de establecimientos de producción; la propia USITC reconoció que sólo "algunas" empresas fallidas "cesaron totalmente en sus actividades".¹⁷⁸² Con respecto a la cuestión de la utilización de la capacidad, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.658.

7.666 Nueva Zelandia alega también que la constatación de la USITC según la cual hubo "un grado importante de desempleo o subempleo en la rama de producción nacional" se basó en una disminución, registrada durante el período objeto de investigación, del número de trabajadores y de horas trabajadas. Según Nueva Zelandia, la USITC no tomó en consideración los efectos de la mayor productividad en la disminución de las necesidades de mano de obra; y tampoco consideró los efectos que había tenido en este indicador la tecnología más moderna y con menor intensidad de mano de obra. Nueva Zelandia sostiene que esta omisión es particularmente notable teniendo en cuenta el reconocimiento por la USITC de que, en el período investigado, se produjo "la primera producción en gran escala de acero laminado en frío y revestido por miniacerías". Nueva Zelandia alega que la circunstancia de que disminuyera el número de trabajadores y de horas trabajadas no debe presumirse una indicación de daño, habida cuenta de las ventajas de que gozan las miniacerías en lo referente a la

¹⁷⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 450.

¹⁷⁸⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.76.

¹⁷⁸¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.104.

¹⁷⁸² Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.105.

mano de obra.¹⁷⁸³ Con respecto a la cuestión de la productividad, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.659.

7.667 Nueva Zelandia alega también que la USITC omitió investigar el grado en que los efectos negativos que a su juicio afectaban a la rama de producción nacional diferían entre los productores integrados y las miniacerías modernas, más eficientes, lo cual era indispensable para lograr una evaluación precisa sobre el carácter "general" del menoscabo significativo. Según Nueva Zelandia, mientras los primeros utilizaban técnicas de producción cada vez más anticuadas, las segundas aprovechaban tecnologías modernas acrecentando su participación en el mercado durante el período objeto de la investigación. El análisis, de este modo, omitió tener en cuenta que, durante el período investigado, la industria del acero de los Estados Unidos era una industria en transición -que sufría un cambio estructural- en que los productores modernos de las miniacerías desplazaban a las plantas integradas anticuadas o crecían a costa de ellas en el mercado.¹⁷⁸⁴ Nueva Zelandia alega que la USITC no investigó debidamente el grado en que las acerías integradas y las miniacerías lograban resultados diferentes.¹⁷⁸⁵

7.668 Los Estados Unidos responden que tanto el párrafo 1 del artículo 2 como el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias disponen que la autoridad investigadora debe determinar si "una rama de producción nacional" sufre daño grave o amenaza de daño grave. Según los Estados Unidos, ninguna disposición de esas normas obliga a la autoridad a determinar, además, que cada uno de los segmentos que pueden existir dentro de una rama de producción sufre daño grave. Los Estados Unidos sostienen que, habiendo determinado que la rama de producción nacional pertinente era la que producía CCFRS, la obligación de la USITC consistía en evaluar la existencia de daño grave en el plano de toda la rama de producción. Tal cosa es precisamente lo que hizo.¹⁷⁸⁶ Los Estados Unidos sostienen que el examen de la rama de producción de CCFRS no podía abarcar únicamente a las miniacerías, cuando la rama de producción estaba formada tanto por ellas como por las empresas mucho más grandes de los productores integrados. Los Estados Unidos añaden que el deber de evaluar la situación del conjunto de la rama de producción no obliga, sin embargo, a que la autoridad investigadora obtenga datos referentes a todos los productores, o al 100 por ciento de la producción. En el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el Grupo Especial observó que las frases "el conjunto de los productores" y "una proporción importante" tienen vinculación gramatical y relación "con la representatividad de los datos pertinentes a la condición en que se encuentra la rama de producción". Los Estados Unidos sostienen que la USITC reunió y utilizó los datos más completos que era posible obtener respecto de cada una de las 10 ramas de producción nacionales sobre las cuales formuló constataciones positivas de existencia o amenaza de daño grave. La USITC reunió datos mediante cuestionarios de productores estadounidenses que representaban una clara mayoría de la producción de cada una de esas ramas.¹⁷⁸⁷ A este respecto, los Estados Unidos señalan que, sobre la base de los datos referentes a la producción de CCFRS de las miniacerías¹⁷⁸⁸ y los datos referentes a la

¹⁷⁸³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.106.

¹⁷⁸⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.107.

¹⁷⁸⁵ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 70 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 351.

¹⁷⁸⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 70 formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 668.

producción total de CCFRS¹⁷⁸⁹, las miniacerías representaron en 2000 menos del 15 por ciento de la producción de CCFRS de los Estados Unidos.¹⁷⁹⁰

7.669 Los Estados Unidos alegan, a este respecto, que las miniacerías formaban parte de la rama de producción nacional de CCFRS, y la USITC constató que la industria de CCFRS, en su conjunto, sufría un daño grave y también que las miniacerías, así como los productores integrados, habían sido afectados negativamente por el aumento de las importaciones. La USITC reconoció que las miniacerías tenían ventajas en los costos respecto de los productores integrados y tenían alguna influencia en el nivel de los precios. Llegó, sin embargo, a la conclusión de que eran las importaciones, y no las miniacerías, lo que había provocado la presión en los precios que los impulsaba en general a la baja.¹⁷⁹¹ Los Estados Unidos alegan que múltiples manifestaciones de daño grave a la industria de CCFRS eran aplicables a las miniacerías. Los precios de éstas bajaron y su rentabilidad disminuyó durante el período objeto de investigación.¹⁷⁹²

7.670 Los Estados Unidos añaden que, aunque fuera preciso un análisis sectorial relativo a CCFRS, la USITC también lo realizó. En particular, los Estados Unidos argumentan que el análisis de la USITC se llevó a cabo sobre la base de las categorías de productos pertinentes sobre las cuales se había pedido que los productores y los importadores suministraran datos (los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y el acero galvanizado). Según los Estados Unidos, la USITC constató que sus conclusiones referentes a la menor utilización de la capacidad y el deterioro de los resultados financieros eran aplicables a cada una de las categorías de productos, así como al conjunto de la rama de producción.¹⁷⁹³ Los Estados Unidos también sostienen que, de todos modos, si los efectos causados por las miniacerías tenían alguna pertinencia, la tenían respecto de la cuestión de la relación de causalidad y no sobre la existencia de daño grave sufrido por el conjunto de la rama de producción de CCFRS, dentro de la cual sólo corresponde a las miniacerías una proporción mucho menor de la producción que a las empresas integradas.¹⁷⁹⁴

7.671 Nueva Zelandia observa, ante estas respuestas, que la USITC dirige su atención, de manera parcial y no objetiva, a los sectores de la rama de producción que no obtienen resultados satisfactorios, desconociendo en apariencia que el sector ya estaba efectuando la transición a la eficiencia y la viabilidad de largo plazo como lo ponen de manifiesto los resultados cada vez más firmes de las miniacerías.¹⁷⁹⁵ En el análisis de la USITC sobre el daño grave no se hace mención

¹⁷⁸⁹ EE.UU. - Prueba documental 33.

¹⁷⁹⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 a) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁹¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 c) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁹² Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 76 b) formulada en el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 352.

¹⁷⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353.

¹⁷⁹⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 2.27-2.32. Los Estados Unidos señalan que las miniacerías representaban toda una tercera parte de la producción de CPLPAC de los Estados Unidos; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353, nota 381.

alguna de este hecho. Según Nueva Zelanda, los Estados Unidos tergiversan esta observación presentándola como una alegación de Nueva Zelanda según la cual la USITC estaba obligada a realizar evaluaciones sectoriales separadas acerca del daño, mientras que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis del conjunto de la rama de producción. En realidad, lo que dice Nueva Zelanda es lo contrario: que la USITC tenía que examinar adecuadamente la situación de *todos* los sectores, y no sólo del que sufría dificultades, para llevar a cabo el análisis de la rama de producción en su conjunto, al que los Estados Unidos admiten que estaban obligados.¹⁷⁹⁶

7.672 En conclusión, Nueva Zelanda sostiene que los Estados Unidos no han logrado refutar la demostración hecha por Nueva Zelanda de que la USITC atribuyó importancia a determinados factores de manera selectiva y desproporcionada, y no la atribuyó a otros. Tampoco han logrado los Estados Unidos demostrar que se consideró en forma adecuada la situación de todos los sectores de la rama de producción nacional, ni que se hayan cumplido los rigurosos requisitos del "daño grave". En consecuencia, los Estados Unidos no han demostrado la existencia de un "daño grave" sufrido por la rama de producción nacional, como lo exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También se desprende de ello que los Estados Unidos no han facilitado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación de existencia de "daño grave" conforme a lo que requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁷⁹⁷

7.673 Los Estados Unidos sostienen que, como la constatación de existencia de daño grave tiene que referirse a la totalidad de una rama de producción, la autoridad investigadora no está obligada a llevar a cabo un análisis que sólo se refiera aisladamente a uno de sus segmentos. Por este motivo, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debe rechazar la alegación de Nueva Zelanda según la cual la USITC no prestó suficiente atención a las miniacerías al determinar que la rama de producción de CCFRS sufría un daño grave.¹⁷⁹⁸ Los Estados Unidos reiteran que las miniacerías representaban en el año 2000 menos del 15 por ciento de la producción total de CCFRS de los Estados Unidos.¹⁷⁹⁹ La USITC obró adecuadamente, y en conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo, al basar su constatación de existencia de daño grave respecto de CCFRS en datos referentes a la totalidad de la rama de producción, y no sólo al 15 por ciento de ella representado por la producción de las miniacerías.¹⁸⁰⁰

b) Barras de refuerzo

7.674 China alega que, teniendo en cuenta que la mayoría de los factores de daño eran positivos en el caso de las barras de refuerzo, la USITC tenía la obligación de explicar por qué los factores negativos tenían mayor importancia que los positivos y por qué la situación general de la rama de producción presentaba un menoscabo grave a pesar de estos factores. China sostiene que no bastaba

¹⁷⁹⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 3.81.

¹⁷⁹⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 3.82.

¹⁷⁹⁸ Respuesta escrita de Nueva Zelanda a la pregunta 70 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁷⁹⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁸⁰⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.

la mera afirmación de que los factores positivos correspondían a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos.¹⁸⁰¹

7.675 Los Estados Unidos contestan que la USITC hizo exactamente lo que China plantea que debía hacer. En particular, los Estados Unidos sostienen que la USITC explicó de qué modo los factores negativos sobrepasaban en importancia a los positivos y por qué la situación general de la rama de producción se consideraba, a pesar de estos últimos, gravemente menoscabada. La USITC reconoció que "varios indicadores referentes a la industria de las barras de refuerzo, como la capacidad, la producción y el empleo, mejoraron durante el período examinado". Constató, sin embargo, que esas mejoras correspondían a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos.¹⁸⁰² Los Estados Unidos afirman, sin embargo, que los envíos de sus productores no tuvieron un aumento correspondiente al del consumo aparente, a pesar del incremento de la capacidad de producción de la industria nacional. Los Estados Unidos alegan que, debido a ello, como destacó la USITC, la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en grado importante durante el período investigado. A juicio de los Estados Unidos, apoyarse en esta consideración estaba claramente en conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refiere específicamente a "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos" como factor que es pertinente en la evaluación del daño grave.¹⁸⁰³

7.676 China discrepa con la afirmación de que la USITC facilitó una explicación suficiente de la forma en que los factores negativos superaban en importancia a los positivos. China reitera que es inadmisibles descartar todos los factores positivos con la simple afirmación de que corresponden a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos. Según China, la respuesta de los Estados Unidos no ofrece ninguna nueva justificación, sino que sólo reitera lo que ya se encontraba en el informe de la USITC.¹⁸⁰⁴

c) Tubos soldados

7.677 Suiza alega que las tendencias de varios indicadores mencionados por la USITC no acreditan una amenaza de daño suficientemente grave para cumplir los criterios del Acuerdo sobre Salvaguardias. Suiza observa, a este respecto, que la USITC indica que "los años 1996 a 1998 fueron un período de situación generalmente satisfactoria para la rama de producción nacional de productos tubulares soldados". Suiza alega que, además, algunos de los indicadores examinados por la USITC eran positivos: el número de trabajadores, así como la remuneración horaria, eran más altos en 2000 que en 1996; lo mismo cabe decir del volumen de envíos de los Estados Unidos, los ingresos de explotación y los desembolsos de capital.¹⁸⁰⁵ Suiza señala también que la USITC mencionó la clausura de dos empresas estadounidenses durante el período examinado. Suiza alega, sin embargo, que la USITC no indicó por qué era pertinente ese hecho, ya que la importancia de esas quiebras no se explicó con claridad en el informe de la USITC. Además, según Suiza, la quiebra de empresas no competitivas se consideraba, en principio, un fenómeno normal en una economía de mercado y no

¹⁸⁰¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 335.

¹⁸⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 370.

¹⁸⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 371.

¹⁸⁰⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 150.

¹⁸⁰⁵ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 272.

necesariamente la consecuencia de un daño grave sufrido por determinada rama de producción.¹⁸⁰⁶ Con respecto a la pertinencia de las quiebras, véanse los argumentos de los Estados Unidos en el párrafo 7.681.

7.678 Al responder a las críticas de Suiza sobre la determinación efectuada por la USITC, basadas en que determinados factores, como el empleo y la cantidad de los envíos de los Estados Unidos, tenían un nivel más alto en 2000 que en 1996 y los ingresos de explotación de la rama de producción de productos tubulares soldados seguían siendo positivos, los Estados Unidos sostienen que estas consideraciones omiten el hecho de que la determinación de la USITC se basó en la amenaza de daño grave y no en su existencia. La USITC reconoció que la situación de la rama de producción no se encontraba en el nivel del daño grave.¹⁸⁰⁷ Sin embargo, a juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que la situación de la rama de producción habría de empeorar de manera inminente alcanzando el nivel del daño grave. Para ello, la USITC hizo hincapié particularmente en el deterioro registrado desde 1998 en numerosos factores, sobre todo la producción, los envíos, la utilización de la capacidad, los resultados financieros y el empleo. Los Estados Unidos sostienen que esto guarda plena conformidad con la indicación del Órgano de Apelación de que, a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, "los datos relativos al pasado más reciente proporcionarán a las autoridades competentes una base esencial y, por lo general, más fiable para llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave".¹⁸⁰⁸ Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación también ha explicado que "las autoridades competentes no pueden basarse exclusivamente en los datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación". Los Estados Unidos sostienen que, en conformidad con esta indicación, la USITC no se basó exclusivamente en que algunos importantes indicadores de los resultados de la rama de producción habían empeorado durante la última parte del período objeto de investigación. Por el contrario, destacó que en 2000 varios de esos indicadores se encontraron, durante el período objeto de investigación, en su nivel más bajo correspondiente a un año completo (la utilización de la capacidad, la participación en el mercado y los ingresos de explotación), o sólo superaban marginalmente sus niveles más bajos (la producción y el empleo). De este modo, la USITC explicó cabalmente por qué los descensos que había observado durante las últimas partes del período objeto de investigación demostraban una amenaza inminente de daño grave.¹⁸⁰⁹

3. Obligación de evaluar todos los factores pertinentes

7.679 Nueva Zelandia alega que, en vista de la importancia desproporcionada que la USITC atribuyó a determinados factores al hacer su determinación sobre existencia de daño grave y su omisión de asignar el debido peso a otros factores, la USITC no evaluó todos los factores pertinentes.¹⁸¹⁰

¹⁸⁰⁶ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 273.

¹⁸⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 383.

¹⁸⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 384.

¹⁸⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 385.

¹⁸¹⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.108.

7.680 Los Estados Unidos afirman que la USITC evaluó cada uno de los factores especificados en el párrafo 2 a) del artículo 4.¹⁸¹¹ Los Estados Unidos alegan que los factores expresamente mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 son "de carácter objetivo y cuantificable", pero no todos ellos son cuantificables del mismo modo. Por ejemplo, las importaciones, las ventas y la producción se medirán en unidades de producción; el empleo, en número de trabajadores; las ganancias y pérdidas, en unidades monetarias; y la utilización de la capacidad y la productividad son proporciones.¹⁸¹² Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, al realizar el análisis previsto en el párrafo 2 a) del artículo 4, la autoridad investigadora no puede extraer una única "medida" del daño, y no existe ninguna prescripción que le imponga hacerlo. Según los Estados Unidos, la evaluación debe basarse en el conjunto de los factores. Además, la autoridad puede constatar la existencia de daño grave aun cuando no disminuyan todos y cada uno de los factores que examina respecto de la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, "es la totalidad de las tendencias, y la interacción entre ellas, lo que se debe tener en cuenta al determinar la existencia de daño grave", y el "cuadro general" de los factores que afectan a la rama de producción debe indicar un menoscabo general significativo.¹⁸¹³

7.681 Los Estados Unidos alegan que, al realizar su análisis sobre la existencia de daño grave, la autoridad competente puede examinar factores no mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4. Más concretamente, alegan que esa autoridad puede y debe examinar otros "factores de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción" que, según su conclusión, sean pertinentes. Respecto de varias ramas de producción, la USITC evaluó otros factores que consideró pertinentes, entre ellos la quiebra de algunos productores. Los Estados Unidos alegan que, aunque varios reclamantes han puesto en tela de juicio la pertinencia de este factor, su importancia es evidente. Según los Estados Unidos, las empresas fallidas que permanecen en actividad suelen reestructurar su funcionamiento como parte del proceso derivado de la quiebra. En consecuencia, las quiebras pueden indicar una disminución de los niveles de los establecimientos de producción y el empleo. Además, los Estados Unidos alegan que cuando una empresa carece de un activo líquido suficiente para pagar a sus acreedores, y en consecuencia debe procurar protección, reestructuración, o hasta la liquidación por los tribunales de quiebras de los Estados Unidos, ello tiene consecuencias obvias para la viabilidad competitiva de ese productor. Según los Estados Unidos, habitualmente las empresas no se declaran en quiebra a menos que su actividad haya sufrido un menoscabo significativo. Del mismo modo, la quiebra de varios productores de una rama de producción puede poner en tela de juicio la viabilidad de toda ella.¹⁸¹⁴ Los Estados Unidos también controvierten la aseveración de China según la cual las constataciones de la USITC de que habían quebrado productores de barras laminadas en caliente "no están apoyadas por todos los datos pertinentes y suficientes". Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que las quiebras de empresas estadounidenses tienen carácter público. Observan también que el informe de la USITC, documento público, indicó cuatro productores de barras laminadas en caliente que habían quebrado y señaló que tres de los cuatro habían clausurado la totalidad o una parte de sus actividades de producción en 2001. Los Estados Unidos afirman que la exactitud de esos datos no admite controversia.¹⁸¹⁵

¹⁸¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 322.

¹⁸¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 323.

¹⁸¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 323.

¹⁸¹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325.

¹⁸¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 359.

7.682 China se remite a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, indicando que en ese caso el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"El apartado a) [del párrafo 4] dispone que las autoridades competentes evaluarán, con carácter formal, 'todos los factores pertinentes'. Sin embargo, esta evaluación no es una cuestión meramente formal, y la lista de los factores pertinentes que deben evaluarse no es simplemente una 'lista recapitulativa'. El párrafo 2 a) del artículo 4 establece que las autoridades competentes deben llevar a cabo una evaluación sustantiva de la 'relación' -o la 'influencia', 'efecto' o 'impacto'- que tienen los factores pertinentes en la 'situación de la rama de producción nacional'." (sin subrayar en el original)¹⁸¹⁶

7.683 China afirma que los Estados Unidos parecen estar diciendo que la autoridad competente no está obligada a efectuar una evaluación separada sobre la existencia de daño respecto de todos los factores pertinentes. Según China, tal cosa es inexacta. Además, China no está de acuerdo con los Estados Unidos en que esta evaluación "debe basarse en los factores en su conjunto". Es verdad que el Órgano de Apelación declaró que las autoridades competentes deben realizar una determinación teniendo en cuenta las pruebas en su conjunto.¹⁸¹⁷ Sin embargo, según China, esta prescripción sólo se refiere a la determinación definitiva de existencia de daño y no impide que las autoridades competentes, antes de esa determinación final, lleven a cabo una evaluación del daño derivado de todos los factores pertinentes.¹⁸¹⁸

7.684 Las Comunidades Europeas señalan como argumento coadyuvante que el Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, declaró lo siguiente:

"[E]l párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere una demostración de que las autoridades competentes han evaluado, como mínimo, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 así como todos los demás factores pertinentes para la situación de la rama de producción interesada".¹⁸¹⁹

7.685 Las Comunidades Europeas sostienen que esto pone en evidencia la necesidad de una evaluación de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. A su juicio, la autoridad competente está obligada entonces a determinar si, sobre la base de una evaluación de estos factores y de cualquier otro que sea pertinente, la rama de producción nacional ha sufrido o no un "menoscabo general significativo" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 4. Las Comunidades Europeas se refieren al siguiente pasaje del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*:

"A nuestro juicio, sólo cuando se ha evaluado la situación general de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si existe o no un 'menoscabo general significativo' de la situación de dicha rama de producción. Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere técnicamente que se evalúen ciertos

¹⁸¹⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 133.

¹⁸¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 144.

¹⁸¹⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 134.

¹⁸¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 136.

factores enumerados, y que deben evaluarse todos los demás factores pertinentes, esta disposición no especifica lo que debe demostrar dicha evaluación. [...] [A]demás del examen técnico de si las autoridades competentes han evaluado en un caso determinado todos los factores enumerados y todos los demás factores pertinentes, consideramos que es fundamental que un grupo especial tenga en cuenta la definición de 'daño grave' que figura en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su examen de cualquier determinación del 'daño grave'.^{1820, 1821}

7.686 Nueva Zelandia se remite también a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en que, según dice Nueva Zelandia, el Órgano de Apelación destacó reiteradas veces que la autoridad competente debe evaluar, al apreciar la existencia de daño grave, "*todos los factores pertinentes*" que tengan "carácter objetivo y cuantificable" y su "relación" con la rama de producción nacional. Tal cosa exige una evaluación separada de cada factor.¹⁸²²

7.687 Nueva Zelandia alega también que el Grupo Especial tiene el deber de examinar si las autoridades competentes han evaluado, "con carácter formal", todos los factores pertinentes; y, en segundo lugar, si esa autoridad, "como cuestión sustantiva, enunció una explicación fundamentada y suficiente de la manera en que los hechos respaldaban sus determinaciones". El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, constató que la USITC no había cumplido este segundo requisito, aunque destacó que no formulaba una determinación fáctica acerca de si existía o no amenaza de daño grave. Nueva Zelandia sostiene que el presente caso es muy similar. La USITC había establecido, desde el punto de vista formal, una serie de factores positivos y negativos; pero desde el punto de vista sustantivo no había facilitado una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos comprobaban sus determinaciones sobre existencia de daño grave. Por ejemplo, no examinó ni ponderó esos factores conjuntamente. En consecuencia, existiera o no realmente un daño grave, la USITC -para decirlo parafraseando la constatación del asunto *Estados Unidos - Cordero*- "actuó en forma incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁸²³

7.688 China indica que los Estados Unidos parecen considerar que la autoridad competente que lleva a cabo una investigación debe tener discrecionalidad al determinar qué otros factores son pertinentes para su determinación en materia de daño, y que su evaluación debe limitarse exclusivamente a esos otros factores.¹⁸²⁴ China considera que tal interpretación no cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias, aclarados por el Órgano de Apelación. Los Estados Unidos hacen referencia al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* para afirmar que "la autoridad competente puede y debe examinar otros 'factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción' que,

¹⁸²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 139.

¹⁸²¹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

¹⁸²² Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

¹⁸²³ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 23 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 161.

¹⁸²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 135.

según su conclusión, sean pertinentes". Según China, tal interpretación limitaría las obligaciones de la autoridad competente mucho más que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, aclaradas por el Órgano de Apelación.¹⁸²⁵ A juicio de China, en cambio, está claro que la primera obligación de la autoridad competente es evaluar todos los factores pertinentes y, en consecuencia, las autoridades competentes "deben iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes".¹⁸²⁶

7.689 A este respecto, y en lo referente al factor de las quiebras, China afirma que los Estados Unidos no pueden presentar en su comunicación escrita una explicación sobre la pertinencia de ese factor. Es la USITC la que debió haber presentado, en su informe, la explicación fundamentada y suficiente de los motivos que hacían pertinente el análisis de este factor para su determinación sobre el daño y el grado en que podía demostrar la existencia de daño grave. Según China, la circunstancia de que los Estados Unidos necesiten presentar esa información complementaria en su comunicación escrita es una prueba clara de que la USITC omitió hacerlo.¹⁸²⁷

4. Obligación de dar una explicación fundamentada y suficiente

7.690 China alega que, con respecto a la interpretación de la USITC sobre los datos de la investigación acerca del daño respecto de los 10 productos abarcados por las medidas de salvaguardia, la USITC no dio explicaciones fundamentadas y suficientes.¹⁸²⁸ Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos están en infracción de las obligaciones que imponen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no dieron explicaciones fundamentadas y suficientes de su determinación de existencia o amenaza de daño grave. Las Comunidades Europeas afirman también que los Estados Unidos están en infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.¹⁸²⁹

7.691 Los Estados Unidos contestan sosteniendo que la USITC explicó pormenorizadamente por qué existía un menoscabo general significativo en la situación de cada una de las ramas de producción de las que llegó a la conclusión de que sufrían un daño grave. Según los Estados Unidos, esas ramas de producción dieron cuenta, de manera uniforme, de resultados financieros insatisfactorios. Muchas empresas, y a menudo toda la rama de producción, presentaban actividades que no eran rentables. En varias ramas de producción se habían producido quiebras de empresas. En la mayoría de las ramas de producción pertinentes había también disminución de la capacidad y la producción, con clausuras de plantas. Muchas de ellas también tenían disminución en la utilización de la capacidad y el empleo.¹⁸³⁰ Los Estados Unidos alegan también que, tanto respecto de los tubos soldados como del alambre de acero inoxidable (las dos ramas de producción en que constató amenaza de daño grave), la USITC

¹⁸²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 136.

¹⁸²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55, citado en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 137.

¹⁸²⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 138.

¹⁸²⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 308.

¹⁸²⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 429.

¹⁸³⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 335.

facilitó una explicación detallada, basada en los hechos, de las razones que hacían claramente inminente un menoscabo general significativo de su situación.¹⁸³¹

7.692 China no está de acuerdo en que la USITC explicó de manera suficiente, en forma fundamentada y adecuada, "por qué existía un menoscabo general significativo en la situación de cada una de las ramas de producción de las que llegó a la conclusión de que sufrían un daño grave".¹⁸³²

a) Otras explicaciones de los datos

7.693 Sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, China alega que el Grupo Especial debe determinar si las explicaciones dadas en el informe de la USITC se refirieron de manera completa a la naturaleza de los datos, y en especial a su complejidad, y respondieron a las interpretaciones que de esos datos hizo China. En otras palabras, si las explicaciones dadas por la USITC no refutan la interpretación de China, o no están tratadas cabalmente las contradicciones entre los hechos y las conclusiones de la USITC, China afirma que el Grupo Especial debe constatar que las explicaciones no son fundamentadas y suficientes.¹⁸³³

7.694 En respuesta, los Estados Unidos observan que China no facilitó ninguna interpretación de datos a la USITC durante la investigación y que el párrafo 1 del artículo 3 se limita a prescribir que las autoridades que proporcionen "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho"; no exige que las autoridades además respondan directamente a todos los argumentos formulados por las partes en la investigación. Los Estados Unidos indican que el informe de la USITC contiene, no obstante, un razonamiento suficiente para responder a las críticas de China.¹⁸³⁴

i) CCFRS

7.695 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de CCFRS sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸³⁵

7.696 China se remite¹⁸³⁶ a la afirmación que figura en el informe de la USITC, según la cual "en vista de la importante capacidad ociosa de los establecimientos de producción, el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional y la importante desocupación o subocupación existente en ella, constatamos que la rama de producción nacional de CCFRS sufre un daño grave". Con respecto al empleo, China alega que, contrariamente a las conclusiones a que llegó la USITC, aunque el empleo había disminuido, ello no indicaba necesariamente que la rama de producción hubiera sufrido daño. En realidad, la productividad había aumentado el 13,2 por ciento entre 1996 y 2000 y el consumo sólo había aumentado el 7,8 por ciento. China alega, además, que

¹⁸³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 337.

¹⁸³² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 139.

¹⁸³³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 309.

¹⁸³⁴ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 363.

¹⁸³⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 317.

¹⁸³⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 312.

como la rama de producción es intensiva en capital y no en mano de obra, la desocupación podía deberse principalmente a la mayor productividad.¹⁸³⁷

7.697 China observa que la USITC también mencionó en su informe una disminución de la utilización de la capacidad respecto de CCFRS. China alega que la circunstancia de que la productividad hubiera aumentado mucho más que la demanda interna también debe haber tenido algún efecto en la utilización de la capacidad. Por lo tanto, aunque la utilización de la capacidad disminuyó, tal cosa no significa que la rama de producción se encontrase en situación difícil, sobre todo teniendo presente que había obtenido una participación mayor en el mercado de los Estados Unidos.¹⁸³⁸

7.698 China observa también que la USITC hizo referencia en su informe a los problemas financieros de la rama de producción. Pero China alega que la USITC no explicó en ningún momento por qué la importancia de este factor superaba la de otros factores positivos llevando a la conclusión de que existía un menoscabo general de la situación en la rama de producción.¹⁸³⁹

7.699 China alega que la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación, ya que el informe de la USITC no se refiere a las cuestiones planteadas por China ni explica por qué la rama de producción ha sufrido un daño grave a pesar de la existencia de los factores positivos señalados por China.¹⁸⁴⁰

7.700 Los Estados Unidos responden afirmando que la USITC reconoció que no todos los factores que había examinado, pertinentes respecto de la situación de la rama de producción, mostraban deterioro. Los Estados Unidos alegan que no es preciso que disminuya cada uno de los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 para que exista una constatación de existencia de daño grave. Señalan que la USITC constató específicamente, sin embargo, que las mejoras registradas en ciertos factores "no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores de la situación de la rama de producción acerca de si ésta sufre o no un daño grave". A este respecto, los Estados Unidos hacen referencia a bajas que, según afirman, no han sido controvertidas por ninguna de las partes, entre ellas una importante capacidad de producción inactiva, un agudo deterioro en los resultados financieros y una importante desocupación.¹⁸⁴¹

7.701 Los Estados Unidos también afirman que la USITC analizó específicamente, reconociéndolas, mejoras de la capacidad, la producción y la productividad¹⁸⁴² y examinó las consecuencias de esos aumentos. La USITC cumplió la obligación que establecen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 al llegar a la conclusión de que esos aumentos aislados no quitaban validez a su

¹⁸³⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 313.

¹⁸³⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 314.

¹⁸³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 315.

¹⁸⁴⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 316.

¹⁸⁴¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 338.

¹⁸⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 339 y 349.

constatación de existencia de daño grave teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que tenían relación con la situación de la rama de producción.¹⁸⁴³

7.702 En particular, los Estados Unidos alegan que el informe de la USITC presentó varios motivos por los cuales los aumentos de la producción y de la capacidad eran coherentes con una constatación de existencia de daño grave. En primer lugar, según los Estados Unidos, la USITC explicó que los aumentos registrados entre 1996 y 2000 se produjeron en momentos en que aumentaba el consumo nacional aparente de CCFRS. Los Estados Unidos afirman que normalmente cabría esperar que la producción y la capacidad aumentasen en un mercado en crecimiento. Sin embargo, según los Estados Unidos, el aumento de la producción entre 1996 y 2000 sólo superó mínimamente el aumento del consumo aparente de CCFRS registrado en los Estados Unidos en el mismo período.¹⁸⁴⁴ En segundo lugar, la USITC destacó que la mayor capacidad de producción no se estaba utilizando. Por el contrario, la utilización de la capacidad por la rama de producción nacional había tenido una sostenida disminución entre 1996 y 2000, y una caída abrupta entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Los Estados Unidos afirman que la USITC destacó que la menor utilización de la capacidad era evidente en cada una de las categorías de productos de la rama de producción, así como en el conjunto de ella.¹⁸⁴⁵ De todos modos, los Estados Unidos alegan que el párrafo 2 a) del artículo 4 no menciona expresamente las modificaciones de la capacidad de producción entre los factores que la autoridad investigadora debe tomar en consideración para evaluar la existencia de daño grave. En cambio, se refiere a los cambios de "la utilización de la capacidad".¹⁸⁴⁶ En tercer lugar, según los Estados Unidos, el cuadro general de la rama de producción no era de expansión sostenida. Los Estados Unidos afirman que, tal como constató la USITC, 10 productores estadounidenses de CCFRS se declararon en quiebra durante el período de su investigación y varios clausuraron su actividad y cesaron totalmente en la producción.¹⁸⁴⁷ Los Estados Unidos alegan que, teniendo presente lo anterior, la USITC dio una explicación cabal de las razones por las cuales las tendencias positivas referentes a la capacidad y la producción no compensaban las tendencias negativas referentes a los recursos productivos inactivos de la rama de producción.¹⁸⁴⁸

7.703 Según los Estados Unidos, la USITC también reconoció que la productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó entre 1996 y 2000. Los Estados Unidos afirman que la USITC tomó en consideración los efectos de ese aumento en los niveles de empleo de la rama de producción y llegó a la conclusión de que el aumento de la productividad "puede haber compensado en alguna medida la disminución del empleo".¹⁸⁴⁹ Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, resulta evidente que la USITC tomó en consideración el aumento de la productividad, pero llegó a la conclusión de que no compensaba ni explicaba por completo la disminución del empleo. Según los Estados Unidos, la tendencia anual de la productividad no tiene correlación con las tendencias del empleo. La productividad de la rama de producción de CCFRS aumentó en cada uno de los años

¹⁸⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 349.

¹⁸⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 340-341.

¹⁸⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

¹⁸⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

¹⁸⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 343.

¹⁸⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 344.

¹⁸⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 345.

completos del período objeto de investigación. Esto incluye los años en que el empleo tuvo una relativa estabilidad, así como los años en que disminuyó.¹⁸⁵⁰ Los Estados Unidos alegan que, además, la mayor productividad sólo podía explicar la disminución del empleo en determinados establecimientos en que la producción hubiera continuado de manera permanente. No podía explicar la disminución del empleo imputable a la clausura de establecimientos de producción. Según los Estados Unidos, la disminución del empleo en la rama de producción de CCFRS se produjo en momentos en que se clausuraron totalmente varias plantas. De este modo, hubo pérdidas de puestos de trabajo en establecimientos cuya productividad se redujo esencialmente a cero.¹⁸⁵¹ Los Estados Unidos alegan también que el aumento de la productividad, que por lo general cabe esperar que dé lugar a mejores resultados financieros, no se ajustó a la productividad misma, ya que los resultados financieros de la rama de producción de CCFRS descendieron pronunciadamente después de 1997, y se registraron pérdidas de explotación generales en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001.¹⁸⁵²

7.704 A pesar de las explicaciones brindadas por los Estados Unidos, China sostiene que sigue considerando que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de su determinación. China ciertamente no considera que la USITC haya dado una explicación suficiente de las razones por las que los factores negativos tenían mayor peso que los otros factores positivos. A juicio de China, la mera afirmación de que "las mejoras registradas en estos indicadores no compensan las importantes bajas que presentan otros indicadores" es una explicación insuficiente.¹⁸⁵³ Además, China observa que las explicaciones dadas por los Estados Unidos, que en gran medida son una reformulación del informe de la USITC en lo que concierne a la capacidad, la producción y la productividad, se basan por lo general en comparaciones entre el comienzo y el final, de 1996 con 2000. Según China, tal comparación entre el comienzo y el final no basta para refutar la alegación de China según la cual la USITC no examinó debidamente esos tres factores.¹⁸⁵⁴

7.705 China alega que la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación, ya que el informe de la USITC no se refiere a las cuestiones planteadas por China ni explica por qué la rama de producción ha sufrido un daño grave a pesar de la existencia de los factores positivos señalados por China.¹⁸⁵⁵

ii) *Barras laminadas en caliente*

7.706 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁵⁶ China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China.

¹⁸⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 346.

¹⁸⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 347.

¹⁸⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 348.

¹⁸⁵³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 141.

¹⁸⁵⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 142.

¹⁸⁵⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 316.

¹⁸⁵⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 326.

Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.¹⁸⁵⁷

7.707 Los Estados Unidos responden alegando que carece de todo fundamento la afirmación de China según la cual la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el informe de la USITC explicó plenamente tanto la naturaleza de los datos utilizados por la USITC en el análisis sobre la existencia de daño grave sufrido por la rama de producción de barras laminadas en caliente como las razones por las que esos datos corroboraban su conclusión de existencia de daño grave. Esa conclusión satisface las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁵⁸

7.708 Más concretamente, los Estados Unidos alegan que, al determinar que la rama de producción de barras laminadas en caliente sufría un daño grave, la USITC citó datos muy diversos que indicaban que esa rama de producción estaba en situación de menoscabo significativo. Señaló la disminución de la producción, los envíos y la capacidad que se había producido en la rama de producción desde 1998; la quiebra de tres productores estadounidenses y la clausura de establecimientos de producción a comienzos de 2001; las plantas de producción inactivas; el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción desde 1998 y las pérdidas generales de explotación registradas en 2000 y en el período intermedio de 2001; la disminución del empleo durante la última parte del período objeto de investigación y la disminución de los gastos de capital y de investigación y desarrollo durante todo el período investigado.¹⁸⁵⁹ Los Estados Unidos afirman que China, desconociendo estos generalizados datos de disminución y el razonamiento empleado por la USITC en apoyo de su conclusión sobre existencia de daño grave, opta por formular diversas críticas referentes a elementos dispersos del análisis de la USITC. Los Estados Unidos alegan que las críticas de China, además de ser inexactas respecto de los hechos, no demuestran que los Estados Unidos hayan dejado de cumplir sus obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4.¹⁸⁶⁰

7.709 China se refiere a la declaración que figura en el informe de la USITC según la cual: "En vista de los resultados financieros insatisfactorios de la rama de producción de barras laminadas en caliente, la disminución de la producción y los envíos y los numerosos casos de quiebra y clausura de plantas producidos durante la última parte del período examinado, con el consiguiente desempleo debido a esas clausuras, llegamos a la conclusión de que la rama de producción sufre un daño grave."¹⁸⁶¹ China alega que la afirmación de la USITC, en lo que respecta a la "disminución de la producción y los envíos", no encuentra apoyo en los hechos de la investigación. Por el contrario, a juicio de China, la producción y los envíos aumentaron entre 1996 y 2000. China reconoce que ambos factores empeoraron hacia el final del período objeto de investigación; pero alega que la USITC no explicó por qué esas bajas indicaba un daño grave y no era simplemente una reacción normal después del fuerte aumento registrado por esos factores al comienzo del período investigado. China alega que, de todos modos, la USITC no justificó por qué, en el examen de estos factores, sólo

¹⁸⁵⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 325.

¹⁸⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 363.

¹⁸⁵⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 354.

¹⁸⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 355.

¹⁸⁶¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 318.

se consideraban pertinentes los últimos años del período investigado. Además, afirma que la USITC no justificó su argumento según el cual estos factores se deterioraron entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 debido a un daño sufrido por la rama de producción y no por la merma del consumo.¹⁸⁶²

7.710 Los Estados Unidos responden alegando que el hecho de que la producción y los envíos de la rama de producción de barras laminadas en caliente fueran mayores en 2000 que en 1996 no puede ser un dato determinante. Según los Estados Unidos, el párrafo 2 del artículo 4 no permite que la autoridad investigadora se base exclusivamente en un análisis entre el momento inicial y el momento final para evaluar la existencia de daño grave.¹⁸⁶³ Los Estados Unidos afirman que la USITC no se limitó a un análisis de comparación entre el momento inicial y el momento final. Examinó también tendencias registradas dentro del período investigado. Los Estados Unidos sostienen que ese examen demostró que la producción, los envíos, las ventas y los ingresos tuvieron una merma general en la última parte del período objeto de investigación. Es más: el volumen de los envíos y de las ventas disminuyó, y la producción sólo aumentó en grado mínimo, entre 1999 y 2000, cuando el consumo aparente de barras laminadas en caliente aumentó en los Estados Unidos. En consecuencia, a su juicio, no se trataba de una situación en que simplemente se hubiera atenuado el índice de aumento durante el período objeto de investigación, como parece dar por supuesto China. Según los Estados Unidos, el examen y la explicación pormenorizados de las tendencias registradas dentro del período investigado indica también que el deterioro de los indicadores relacionados con la producción no fue una simple función de cambios del consumo aparente en los Estados Unidos.¹⁸⁶⁴ Los Estados Unidos afirman también que la disminución de la producción, los envíos y las ventas durante la última parte del período objeto de investigación eran significativos, en primer lugar porque se basaban en los datos más recientes de que se disponía y corroboraban claramente el menoscabo actual de la situación de la rama de producción nacional y, en segundo lugar, porque coincidían con otras tendencias negativas en que se apoyó la USITC: el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción.¹⁸⁶⁵

7.711 China no está de acuerdo con la afirmación de los Estados Unidos según la cual China pretendió basarse en una comparación entre el momento inicial y el momento final respecto del análisis sobre la producción y los envíos. En su comunicación, China afirmó que "por el contrario, la producción y los envíos aumentaron entre 1996 y 2000". China no se basó en una comparación entre el momento inicial y el momento final, sino que destacó la tendencia más bien ascendente registrada en todo el período objeto de investigación, aunque pudieran observarse algunos leves descensos.¹⁸⁶⁶

7.712 China afirma también que es preciso prestar una atención especial a las "numerosas quiebras y clausuras de establecimientos". Contrariamente al punto de vista de la USITC, China no cree que deba aplicarse este criterio como fundamento para determinar la existencia de daño grave porque no estaba apoyado por todos los datos pertinentes y suficientes.¹⁸⁶⁷ A este respecto, China afirma que lo único que se sabía de la rama de producción de barras laminadas en caliente es que había 32 empresas

¹⁸⁶² Primera comunicación escrita de China, párrafo 319.

¹⁸⁶³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 356.

¹⁸⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 357.

¹⁸⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 358.

¹⁸⁶⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 143.

¹⁸⁶⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 320.

nacionales que respondieron al cuestionario y que representaban entre el 70 y el 78 por ciento de la producción nacional. No se suministró ninguna información sobre el número total de empresas ni la capacidad de cada una.¹⁸⁶⁸ China observa también que la USITC indicó que las tres empresas que se declararon en quiebra en 2001 no habían respondido al cuestionario.¹⁸⁶⁹ China afirma que la única información de que se disponía era que las 3 empresas representaban aproximadamente 1,5 millones de toneladas de capacidad de producción. Pero no había, según China, ninguna información acerca del tiempo durante el cual se alcanzó esa capacidad de producción, ni sobre la productividad ni ningún otro criterio. Además, tampoco había información alguna acerca de la situación de esas empresas durante el período investigado y después de él. China alega que tampoco había informaciones sobre los motivos por los que correspondía considerar este factor.¹⁸⁷⁰

7.713 Con respecto a la referencia que la USITC hizo a las quiebras al formular su determinación sobre la existencia de daño grave, los Estados Unidos alegan que, al realizar su análisis sobre la existencia de daño grave, la autoridad competente puede examinar factores no mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4. Más concretamente, alegan que esa autoridad puede y debe examinar otros "factores de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción" que, según su conclusión, sean pertinentes. Respecto de varias ramas de producción, la USITC evaluó otros factores que consideró pertinentes, entre ellos la quiebra de algunos productores. Los Estados Unidos alegan que, aunque varios reclamantes han puesto en tela de juicio la pertinencia de ese factor, su importancia es evidente. Según los Estados Unidos, las empresas fallidas que permanecen en actividad suelen reestructurar su funcionamiento como parte del proceso derivado de la quiebra. En consecuencia, las quiebras pueden indicar una disminución de los niveles de los establecimientos de producción y el empleo. Además, los Estados Unidos alegan que cuando una empresa carece de un activo líquido suficiente para pagar a sus acreedores, y en consecuencia debe procurar protección, reestructuración, o hasta la liquidación por los tribunales de quiebras de los Estados Unidos, ello tiene consecuencias obvias para la viabilidad competitiva de ese productor. Según los Estados Unidos, habitualmente las empresas no se declaran en quiebra a menos que su actividad haya sufrido un menoscabo significativo. Del mismo modo, la quiebra de varios productores de una rama de producción puede poner en tela de juicio la viabilidad de toda ella.¹⁸⁷¹ Los Estados Unidos también controvierten la aseveración de China según la cual las constataciones de la USITC de que habían quebrado productores de barras laminadas en caliente "no están apoyadas por todos los datos pertinentes y suficientes". Los Estados Unidos señalan, a este respecto, que las quiebras de empresas estadounidenses tienen carácter público. Observan también que el informe de la USITC, documento público, indicó cuatro productores de barras laminadas en caliente que habían quebrado y señaló que tres de los cuatro habían clausurado la totalidad o una parte de sus actividades de producción en 2001. Los Estados Unidos afirman que la exactitud de esos datos no admite controversia.¹⁸⁷²

7.714 En lo que respecta a las quiebras, China no controvierte la exactitud de los datos pero desea destacar que, debido a la falta de respuestas al cuestionario, no existe una explicación suficiente de las razones por las que este criterio podía utilizarse en la evaluación acerca de si la rama de producción

¹⁸⁶⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 321.

¹⁸⁶⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 320.

¹⁸⁷⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 321.

¹⁸⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325.

¹⁸⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 359.

había sufrido un daño grave y si éste podía imputarse al aumento de las importaciones.¹⁸⁷³ China reitera que, si algunos productores no respondieron a los cuestionarios, las informaciones suministradas a la autoridad competente podían no reflejar por completo la situación de la rama de producción y no ser verdaderamente representativas. La autoridad, por lo tanto, debe actuar con particular prudencia al emplear esa información. En este caso, la necesidad de una explicación fundamentada y suficiente adquiere especial importancia.¹⁸⁷⁴

7.715 China observa que, según la USITC, los datos extraídos de los cuestionarios mostraban una disminución del empleo. Sin embargo, China estima que no se produjo tal disminución, sino que las modificaciones en el nivel de empleo ocurridas durante el período objeto de investigación fueron cíclicas.¹⁸⁷⁵ Observa, a este respecto, que, si bien la USITC afirmó que "la falta de respuestas al cuestionario de algunos productores que habían clausurado establecimientos significa que los datos de los cuestionarios no reflejaban cabalmente la disminución del empleo que se produjo al final del período examinado", a continuación indicó que después del cierre de las tres empresas, que no habían respondido al cuestionario, 1.000 trabajadores perdieron su empleo.¹⁸⁷⁶ China argumenta que, si las respuestas a los cuestionarios no reflejaban cabalmente la situación de la rama de producción respecto del empleo, esa información no era representativa de la rama de producción y las conclusiones de la USITC basadas en este criterio no podían ser fundamentadas y suficientes.¹⁸⁷⁷

7.716 China alega también que la forma en que la USITC trató el factor referente al empleo no fue objetiva. A ese respecto, señala que la USITC tomó en consideración el desempleo en las tres empresas que habían caído en quiebra, a pesar de que esas empresas no respondieron al cuestionario. Sin embargo, la USITC no tuvo en cuenta el empleo en las demás empresas que no quebraron y que tampoco respondieron al cuestionario. China argumenta que el examen del factor relativo al empleo no fue objetivo, fundamentado ni suficiente, por lo que la USITC no pudo realizar una determinación objetiva de la situación general de la rama de producción.¹⁸⁷⁸

7.717 Los Estados Unidos responden señalando que, como se indicó en su informe, en vista de que no todas las empresas productoras de barras laminadas en caliente fallidas habían respondido a su cuestionario, la USITC se remitió a datos públicos referentes a esas empresas para analizar las tendencias de la capacidad y el empleo en la rama de producción de barras laminadas en caliente.¹⁸⁷⁹ Los Estados Unidos también afirman que China no cita ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias para justificar su aparente creencia de que la USITC sólo podía utilizar informaciones que hubiera obtenido mediante respuestas al cuestionario para su análisis sobre la existencia de daño grave. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades investigadoras a realizar "audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar

¹⁸⁷³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 144.

¹⁸⁷⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 145.

¹⁸⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 322.

¹⁸⁷⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 323.

¹⁸⁷⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 324.

¹⁸⁷⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 324.

¹⁸⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 360.

pruebas y exponer sus opiniones"; y es de presumir que no obligaría a las autoridades investigadores a autorizar a las partes interesadas a presentar pruebas pertinentes a la investigación si no pudieran tomar en consideración esas pruebas una vez presentadas.¹⁸⁸⁰ Los Estados Unidos señalan que las partes interesadas que apoyaban la imposición de medidas de salvaguardia respecto de las barras laminadas en caliente suministraron información referente a ciertos productores de barras laminadas en caliente que no habían respondido al cuestionario de la USITC, incluyendo datos sobre la capacidad de ciertas empresas que habían cesado en sus actividades y el número de trabajadores afectados por cada cierre. Los Estados Unidos alegan que las partes opuestas a la imposición de medidas tuvieron oportunidad para controvertir la exactitud o el crédito de esos datos. Según los Estados Unidos, ninguno lo hizo ante la USITC, y no lo está haciendo China ante el Grupo Especial. A juicio de los Estados Unidos, la USITC constató que los datos eran dignos de crédito y fehacientes. En consecuencia, actuó en total conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias al basarse en todos los datos incluidos en su expediente acerca de la rama de producción de barras laminadas en caliente.¹⁸⁸¹

7.718 En lo relativo al empleo, China considera que, como la USITC reconoció que los datos del cuestionario no reflejaban cabalmente las disminuciones del empleo, esos datos no eran suficientemente dignos de crédito para que la USITC pudiera extraer conclusiones de ellos. Como los datos reunidos por la USITC mediante los cuestionarios eran claramente incompletos, la USITC debió haberlos considerado con gran cuidado, y se acentuaba la necesidad de una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los datos corroboraban la conclusión de la USITC de que la rama de producción sufría un daño grave.¹⁸⁸² China también sostiene que la USITC debió haber considerado la cuestión del desempleo respecto de las otras empresas que no quebraron. Según China, no existe prueba alguna de que los Estados Unidos lo hayan hecho. Sobre esta base, China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos.¹⁸⁸³

iii) *Barras acabadas en frío*

7.719 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de barras acabadas en frío sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁸⁴ China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China. Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.¹⁸⁸⁵

7.720 Los Estados Unidos responden señalando que la USITC, al constatar que la rama de producción de barras acabadas en frío sufría un daño grave, indicó la especial pertinencia de los resultados financieros desfavorables de la rama de producción (como la disminución de los ingresos

¹⁸⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 361.

¹⁸⁸¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 362.

¹⁸⁸² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 146.

¹⁸⁸³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 147.

¹⁸⁸⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 331.

¹⁸⁸⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 330.

de explotación, la existencia de pérdidas de explotación y la disminución de los ingresos por ventas) y la pérdida de participación en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que la USITC también mencionó disminuciones en la capacidad en la rama de producción, los envíos y la producción en los tres últimos años completos de su período objeto de investigación, y los bajos niveles de utilización de su capacidad.¹⁸⁸⁶ Los Estados Unidos alegan que la USITC examinó objetivamente todos los factores pertinentes y dio una explicación fundamentada de su conclusión según la cual la rama de producción de barras acabadas en frío sufría un daño grave. Los Estados Unidos, por lo tanto, cumplieron las obligaciones que les imponían el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁸⁷

7.721 China observa que el capítulo de conclusiones acerca del daño respecto de las barras acabadas en frío, en el informe de la USITC, indicó lo siguiente: "El indicador más pertinente de la situación de la rama de producción consiste en los resultados financieros desfavorables. La situación financiera de la rama de producción mejoró en 1997 y 1998 respecto del nivel de 1996, pero sus resultados de explotación declinaron agudamente en 1999 y siguieron siendo desfavorables en 2000. Tanto durante 1999 como en 2000 la rama de producción sólo obtuvo una rentabilidad marginal, con un número cada vez mayor de empresas que daban cuenta de pérdidas de explotación. Los resultados financieros de la rama de producción siguieron empeorando en el período intermedio de 2001, en que el sector sufrió pérdidas de explotación. Aunque los envíos y la producción de la industria de las barras acabadas en frío fueron mayores en 2000 que en 1996, esos indicadores presentaron disminución durante los tres últimos años del período examinado, y durante todo él hubo una importante capacidad no utilizada. Teniendo en cuenta estas consideraciones, llegamos a la conclusión de que la rama de producción de las barras acabadas en frío sufre un daño grave."¹⁸⁸⁸ China alega que esta afirmación no presenta ningún cuadro preciso de la situación de la rama de producción. En lo que atañe a la producción, los envíos de los Estados Unidos, la capacidad y su utilización, los aumentos registrados entre 1996 y 1998 fueron importantes. China argumenta que, en consecuencia, aunque la producción y los demás factores hayan declinado posteriormente dentro del período objeto de investigación, los niveles de 2000 eran significativamente superiores a los de 1996. China afirma también que el consumo de los Estados Unidos tuvo un aumento significativo entre 1996 y 2000. China argumenta que, en consecuencia, la interpretación válida de los datos tiene que ser que la situación de la rama de producción era positiva.¹⁸⁸⁹

7.722 Según China, la USITC no podía desconocer los factores positivos que ella misma había reconocido declarando sencillamente que los resultados financieros eran el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción. En cualquier caso, China estima que tal cosa no basta para explicar por qué los factores negativos tenían más importancia que los positivos. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza a la USITC, por cierto, a considerar que un indicador es más importante que los demás. Por otra parte, la USITC no dio explicación alguna sobre por qué el

¹⁸⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 364.

¹⁸⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 368.

¹⁸⁸⁸ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, página 104, citada en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 327.

¹⁸⁸⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 328.

deterioro de los resultados financieros de la rama de producción había de considerarse "el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción".¹⁸⁹⁰

7.723 Los Estados Unidos responden señalando que la USITC reconoció expresamente que determinados factores relacionados con la producción habían mejorado de 1996 a 2000 respecto de las barras acabadas en frío. Los Estados Unidos sostienen, además, que el análisis sobre existencia de daño grave no se limita a comparaciones entre el momento inicial y el momento final.¹⁸⁹¹

7.724 China tampoco está de acuerdo con la interpretación de la USITC según la cual debe hacerse hincapié en el período más reciente, habida cuenta de la importante mejora de muchos factores al comienzo del período objeto de investigación. Más concretamente, China argumenta que el deterioro reciente de los factores debía evaluarse teniendo en cuenta el excepcional aumento que se había producido inmediatamente antes de ese período. A juicio de China, la reciente disminución de algunos factores sólo demuestra que los factores se estaban estabilizando y, en consecuencia, la rama de producción no sufría daño grave.¹⁸⁹²

7.725 Los Estados Unidos responden argumentando que China no ha explicado qué tenía de "excepcional" el aumento de los envíos y la producción que la USITC reconoció que se había producido entre 1996 y 1998. En opinión de los Estados Unidos, esos aumentos simplemente siguieron el aumento del consumo interno. El consumo aparente también aumentó de 1999 a 2000, y sin embargo los envíos y la producción nacionales disminuyeron en ese período. Los Estados Unidos alegan que la USITC llegó correctamente a la conclusión de que, aunque la rama de producción estadounidense de barras acabadas en frío logró aumentar su producción reflejando el cambio del consumo aparente a comienzos del período objeto de investigación, no le fue posible hacerlo al final de ese período.¹⁸⁹³ Los Estados Unidos alegan también que, contrariamente a lo afirmado por China, la situación financiera de la rama de producción de barras acabadas en frío no se estaba "estabilizando" al final del período objeto de investigación. Por el contrario, los indicadores financieros tuvieron un agudo deterioro después de 1998. Los Estados Unidos afirman que el deterioro de los resultados financieros de la rama de producción, que como explicó la USITC eran "[e]l indicador más pertinente de la situación de la rama de producción", ha sido simplemente desconocido por China.¹⁸⁹⁴

7.726 En lo que respecta al término "excepcional", China dice haberlo usado para destacar la evidente contradicción entre las conclusiones de la USITC, según las cuales la rama de producción ha sufrido un daño grave, y las claras tendencias positivas manifestadas por ciertos factores. Sin embargo, la frase que citan los Estados Unidos tenía por objeto precisar que China discrepa con la interpretación de la USITC de que corresponde atribuir gran importancia al período más reciente. La situación de la rama de producción nacional debió haber sido evaluada con respecto a las tendencias

¹⁸⁹⁰ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, párrafo 104, citada en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

¹⁸⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 365.

¹⁸⁹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 329.

¹⁸⁹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 366.

¹⁸⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 367.

de todo el período objeto de investigación, que son claramente positivas en lo referente a diversos indicadores.¹⁸⁹⁵

iv) *Barras de refuerzo*

7.727 China alega que la USITC no realizó respecto de las barras de refuerzo una determinación de existencia de daño que estuviera en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁹⁶ China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos y, como consecuencia de ello, no dio una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.¹⁸⁹⁷

7.728 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC consideró objetivamente todos los datos pertinentes y dio una base fundamentada al constatar que la rama de producción de barras de refuerzo sufría un daño grave. Según los Estados Unidos, esa constatación está en conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁹⁸ Más concretamente, los Estados Unidos señalan que, al constatar que la rama de producción de barras de refuerzo sufría daño grave, la USITC destacó los resultados financieros desfavorables que registró durante la primera parte del período objeto de investigación. Los Estados Unidos hacen referencia, en particular, al deterioro de la situación financiera de la rama de producción entre 1999 y 2000; a que sus gastos de capital disminuyeron en cada uno de los años del período objeto de investigación y los desembolsos del año 2000 no alcanzaron a la mitad del nivel de 1996; y a que la participación de la rama de producción nacional en el mercado fue considerablemente inferior en 2000 a la que había tenido en 1996.¹⁸⁹⁹

7.729 China observa que la USITC indicó en su informe lo siguiente: "Aunque varios indicadores relativos a la rama de producción de barras de refuerzo mejoraron durante el período examinado, como la capacidad, la producción y el empleo, esas mejoras correspondieron a fuertes aumentos del consumo aparente en los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de esos aumentos, la rama de producción de barras de refuerzo presentó resultados financieros desfavorables durante la última parte del período examinado. Su situación financiera se deterioró agudamente entre 1999, cuando tuvo un margen de explotación positivo del 5,0 por ciento, y 2000, año en que tuvo un margen de explotación negativo del 1,6 por ciento. Además, la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó durante el período examinado y sus gastos de capital se redujeron considerablemente. En consecuencia, llegamos a la conclusión de que la rama de producción de barras de refuerzo sufre un daño grave."¹⁹⁰⁰ China considera que estas afirmaciones no presentan un cuadro exacto de la situación de la rama de producción.¹⁹⁰¹ En particular, alega que, aunque la

¹⁸⁹⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 149.

¹⁸⁹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 337.

¹⁸⁹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 336.

¹⁸⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 373.

¹⁸⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 369.

¹⁹⁰⁰ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, página 111, citado en la Primera comunicación escrita de China, párrafo 332.

¹⁹⁰¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 333.

participación de los productos importados en el mercado interno superó en 2000 su nivel de 1996, seguía siendo baja. Además, las ventas de la rama de producción nacional y la utilización de su capacidad aumentaron. China añade que las pérdidas sufridas por la rama de producción se produjeron al final del período objeto de investigación. Señala que esas pérdidas también se sufrieron al comienzo del período investigado, lo que no impidió que la rama de producción obtuviera importantes beneficios durante tres años consecutivos. De este modo, China plantea que las pérdidas sufridas por la rama de producción hacia al final del período objeto de investigación no fueron más que parte de un ciclo, y alega que la USITC no hizo ninguna demostración de lo contrario.¹⁹⁰²

7.730 Los Estados Unidos responden argumentado que el expediente no presentaba una rama de producción con características cíclicas. Lo que mostraba era una rama de producción con un aumento persistente y sostenido de la demanda de sus productos durante todo el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, la imposibilidad de los productores de barras de refuerzo de lograr una actividad rentable durante un período de demanda sin precedentes indicaba a las claras la existencia de un daño grave.¹⁹⁰³ Observan que el consumo aparente de barras de refuerzo en los Estados Unidos aumentó el 48,1 por ciento de 1996 a 2000, fue también un 2,0 por ciento más elevado en el período intermedio de 2001 que en el de 2000. A la luz de esta situación de la competencia, no puede resultar sorprendente que la industria de las barras de refuerzo de los Estados Unidos ampliara su capacidad y su empleo y lograra aumentar su producción durante el período objeto de investigación. Los Estados Unidos sostienen que, como observó la USITC, la rama de producción de barras de refuerzo no logró beneficiarse del aumento de la demanda. Su participación en el mercado estadounidense se redujo considerablemente (10 puntos porcentuales) entre 1996 y 2000. Además, a pesar de mejoras en factores como la producción y el empleo, su situación financiera tuvo un agudo deterioro. Registró pérdidas de explotación en el año 2000, y en el período intermedio de 2001 sólo tuvo una rentabilidad marginal. La USITC señaló también que los desembolsos de capital de la rama de producción disminuyeron durante el período investigado. La USITC evaluó debidamente tanto las mejoras como los deterioros de la rama de producción respecto de cada uno de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4, y explicó cabalmente por qué el conjunto de los factores corroboraba su conclusión de existencia de daño grave.¹⁹⁰⁴

7.731 China sostiene que su alegación según la cual las pérdidas de la rama de producción hacia al final del período investigado no fueron más que parte de un ciclo procuraba ilustrar la falta de explicación adecuada por la USITC acerca de las pérdidas sufridas por la rama de producción respecto de una sola parte determinada del período investigado.¹⁹⁰⁵

7.732 Los Estados Unidos responden que la USITC explicó que el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo durante la última parte del período objeto de investigación, a pesar de los aumentos de la producción, era un dato de gran pertinencia. El expediente no presentaba prueba alguna de que los resultados financieros de la rama de producción nacional fueran consecuencia de un ciclo económico. No indicaba una rama de producción con características cíclicas; lo que presentaba era un aumento permanente y sostenido de la demanda de sus productos durante todo el período objeto de investigación. La imposibilidad de los

¹⁹⁰² Primera comunicación escrita de China, párrafo 334.

¹⁹⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.

¹⁹⁰⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 79 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁹⁰⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 334.

productores de barras de refuerzo de lograr una actividad rentable durante un período de demanda sin precedentes indicaba a las claras la existencia de un daño grave.¹⁹⁰⁶

7.733 China señala, en su respuesta, el argumento de los Estados Unidos de que "la USITC explicó también que el agudo deterioro de los resultados financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo durante la última parte del período objeto de investigación, a pesar de los aumentos de la producción, era un dato de gran pertinencia". Sin embargo, no hay explicación alguna de las razones por las que esos hechos serían "sumamente pertinentes".¹⁹⁰⁷

v) *Tubos soldados*

7.734 Suiza alega que la USITC no demostró que, respecto de los tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos), hubiera existido amenaza de "daño grave" en el sentido de "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", como exige el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹⁰⁸ En particular, Suiza alega que, si se hubiera hecho una caracterización correcta de los productos tubulares soldados, la USITC habría constatado que respecto de los tubos de precisión sólo había, hasta hace poco tiempo, una única empresa entre los productores de tubos de los Estados Unidos que aducía estar en condiciones de fabricar productos similares, aunque no de la misma calidad. En consecuencia, Suiza alega que no alcanza a advertir cómo podía sufrir un daño grave la rama de producción de los Estados Unidos en ese sector.¹⁹⁰⁹

7.735 Como respuesta de carácter general, los Estados Unidos argumentan que, al solicitar el establecimiento de un grupo especial, Suiza no incluyó ninguna alegación de que las constataciones de existencia o amenaza de daño grave hechas por los Estados Unidos fueran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, esta alegación no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y no existen fundamentos para que la trate. Los Estados Unidos manifiestan a continuación, sin embargo, que si el Grupo Especial decide tratar esta cuestión, deberá constatar que Suiza no ha cumplido la carga de la prueba que le incumbía.¹⁹¹⁰

7.736 Suiza contesta a lo anterior que no mencionó específicamente el requisito de existencia o amenaza de daño grave en su solicitud de establecimiento de un grupo especial; pero invocó en esa solicitud el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se refieren explícitamente al aumento de las importaciones, el daño grave o amenaza de daño grave y la relación de causalidad. Suiza, además, mencionó específicamente el aumento de las importaciones y la relación de causalidad. El argumento de la relación de causalidad (entre el aumento de las importaciones y la existencia o amenaza de daño grave) abarca intrínsecamente los

¹⁹⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.

¹⁹⁰⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 152.

¹⁹⁰⁸ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 259.

¹⁹⁰⁹ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 268.

¹⁹¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 382.

elementos de daño grave o amenaza de daño grave, ya que no es posible formular argumento alguno sobre la relación de causalidad si se excluye el de existencia o amenaza de daño.¹⁹¹¹

7.737 China argumenta que la USITC no realizó respecto de ciertos productos tubulares una determinación de amenaza de daño grave que estuviera en conformidad con los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹¹²

7.738 Los Estados Unidos responden señalando que la determinación de la USITC acerca de los tubos soldados se basó en la amenaza de daño grave. Aunque la USITC constató que la rama de producción de tubos soldados no sufría un daño grave, caracterizó su situación general como "débil". Llegó a la conclusión de que el daño grave parecía inminente sobre la base de que la producción había disminuido desde 1998 a pesar de un consumo aparente estable en general en los Estados Unidos; la utilización de la capacidad había tenido una aguda disminución en 1999 y 2000; la participación de los productores estadounidenses en el mercado había disminuido agudamente en 2000 y siguió disminuyendo en el período intermedio de 2001; los ingresos de explotación de los productores nacionales se situaron en 2000 en su nivel más bajo correspondiente a un año completo; y el empleo en la rama de producción disminuyó en 1999 y 2000, acercándose en 2000 al nivel más bajo que había registrado en el período objeto de investigación. Los salarios mostraban tendencias análogas. Los niveles de empleo en el período intermedio de 2001 eran superiores a los de 2000, pero no ocurría lo mismo con los salarios ni con el número de horas trabajadas.¹⁹¹³

7.739 Suiza no controvierte que la rama de producción estadounidense ha sufrido dificultades. Sin embargo, alega que la USITC no demostró, respecto de los productos tubulares soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos), la amenaza de "daño grave" en el sentido de "un menoscabo general significativo" de la situación de una rama de producción nacional, como exige el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹¹⁴ A este respecto, Suiza señala que la USITC constató que la rama de producción nacional de tubos soldados sufría una amenaza de daño grave. La USITC llegó a esa conclusión después de haber destacado particularmente los siguientes factores en disminución desde 1998: la producción, los envíos, la utilización de la capacidad, los resultados financieros y el empleo. Sin embargo, la propia USITC reconoció que "durante el período objeto de investigación, la capacidad de producción nacional de tubos soldados aumentó y alcanzó su nivel más alto en 2000. Según Suiza, el aumento de la capacidad de producción de los Estados Unidos siguió en gran medida el aumento del consumo aparente de tubos soldados. La reciente disminución de la producción nacional, junto con el aumento de la capacidad de producción, dio lugar a una importante merma de la utilización de la capacidad que se inició en 1999 y continuó en 2000 y en el período intermedio de 2001".¹⁹¹⁵

7.740 China alega que la USITC no explicó, de manera fundamentada y suficiente, por qué había una amenaza de daño grave para la rama de producción de ciertos tubos de conducción, teniendo en cuenta que el mercado de los tubos de gran diámetro había entrado en auge y seguiría ampliándose en

¹⁹¹¹ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 78.

¹⁹¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 343.

¹⁹¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 374.

¹⁹¹⁴ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 80.

¹⁹¹⁵ Informe de la USITC, volumen I página 160, citado en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 81.

el futuro inmediato.¹⁹¹⁶ China afirma, a este respecto, que la USITC estuvo de acuerdo con las proyecciones de persistente crecimiento debido al aumento de la demanda para obras de oleoductos. Según China, la USITC también manifestó que la producción nacional aumentó entre 1996 y 1998 junto con los mayores niveles de consumo aparente agregado en los Estados Unidos. China argumenta que como los mayores niveles de consumo, según la USITC, provocaban un aumento de la producción, cabía esperar que el aumento de la demanda de tubos de conducción provocara un aumento de la producción que mejoraría la situación de la rama de producción.¹⁹¹⁷

7.741 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC reconoció en su informe un reciente aumento de la demanda de tubos de gran diámetro y la probabilidad de que ese segmento del mercado siguiera creciendo.¹⁹¹⁸ Los Estados Unidos observan que la USITC presentó dos motivos por los que esta circunstancia no obstaba a su conclusión de amenaza de daño grave. Observó en primer lugar que los tubos de gran diámetro sólo representaban entre el 20 y el 30 por ciento de toda la rama de producción de tubos soldados.¹⁹¹⁹ Contrariamente a lo afirmado por China, la USITC tenía fundamento para llegar a la conclusión de que ese dato no debía ser determinante. Los Estados Unidos afirman, en apoyo de lo anterior, que la USITC estaba analizando el daño grave sobre la base de la rama de producción en su conjunto. Al efectuar un análisis sobre el 100 por ciento de la rama de producción, la USITC no estaba obligada a concluir que un aumento de la demanda en el 20 por ciento de la rama de producción contaba más que el 80 por ciento restante, cuya situación competitiva era diferente.¹⁹²⁰ En segundo lugar, la USITC no consideró que el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro fuera determinante. Como observó la USITC, la demanda de ese producto ya había comenzado a aumentar. Por consiguiente, los datos reunidos en la investigación de la USITC pondrían de manifiesto si el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro afectaba o no a la demanda de toda la rama de producción.¹⁹²¹ Pero la demanda global de tubos soldados no había aumentado en forma apreciable durante la última parte del período objeto de investigación. Por el contrario, como señaló la USITC, se había mantenido en general estable desde 1998.¹⁹²² Los Estados Unidos alegan que, aunque el aumento de la demanda de tubos de conducción de gran diámetro observado al final del período investigado había sido suficiente para estabilizar la demanda global de tubos soldados en los Estados Unidos, no había bastado para impedir la disminución en los envíos, la producción y la utilización de la capacidad que se observó durante esos períodos. Aunque la USITC llegó a la conclusión de que en el futuro inmediato las condiciones de la demanda serían iguales a las observadas durante la última parte del período objeto de investigación, tenía fundamentos para constatar que habrían de mantenerse las tendencias desfavorables de los factores relacionados con la producción observadas durante esos períodos en el conjunto del sector que producía tubos soldados.¹⁹²³

¹⁹¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 338.

¹⁹¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 339.

¹⁹¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 376.

¹⁹¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 377.

¹⁹²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 378.

¹⁹²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 379.

¹⁹²² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 380.

¹⁹²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 381.

7.742 China observa que, a pesar de lo anterior, la USITC explicó que los tubos de conducción de gran diámetro sólo representaban una parte de la rama de producción y que la demanda global de productos tubulares soldados se mantenía "relativamente" constante a pesar del reciente aumento de la demanda. Sobre esa base, la USITC consideraba que persistía la amenaza de daño grave.¹⁹²⁴ En opinión de China, esta explicación dista mucho de ser suficiente. En primer lugar, China argumenta que era normal que la demanda global sólo aumentase levemente en el período intermedio de 2001, teniendo en cuenta que en ese momento la demanda apenas comenzaba a aumentar. Además, China alega que, para llegar a la conclusión de que seguía siendo inminente un daño grave, la USITC habría tenido que determinar las consecuencias de ese aumento de la demanda en el futuro próximo y establecer después si podía o no evitar el daño grave.¹⁹²⁵ China alega que el hecho de que el aumento de la demanda afectara a un 20 o un 30 por ciento de la categoría total del producto respectivo era un factor de gran importancia que debía tomarse en consideración. China alega que la USITC no lo examinó con suficiente detenimiento y no dio una explicación fundamentada y suficiente de las razones por las que el daño seguía siendo inminente.¹⁹²⁶

7.743 A pesar de los argumentos de los Estados Unidos, China observa que la USITC no evaluó en qué medida la demanda de tubos de conducción, que habría de seguir aumentando en el futuro según reconocía la USITC, podía repercutir en la demanda de toda la categoría de los productos soldados. De ese modo, por cierto, se podría haber confirmado la tendencia, destacada en la respuesta de los Estados Unidos, por la que el consumo de tubos de conducción soldados ha venido aumentando desde 1999.¹⁹²⁷ En consecuencia, China sostiene que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de las razones por las que el daño seguía siendo inminente.¹⁹²⁸

7.744 Suiza señala que la USITC, en su informe, indicó lo siguiente: "Teniendo en cuenta las tendencias desfavorables de la mayoría de los factores relativos a los resultados de la rama de producción que se manifestaron en 1999 y siguieron en 2000 y al comenzar 2001, en particular la disminución de la producción, la utilización de la capacidad, los envíos, el número de trabajadores y la rentabilidad en 2000, constatamos que la rama de producción nacional se aproxima a una situación de daño grave."¹⁹²⁹ Suiza alega que la rama de producción nacional pertinente de los Estados Unidos no sufría una amenaza de daño grave, sino que en realidad omitió adaptarse al proceso de reajuste mundial de la industria del acero.¹⁹³⁰

7.745 Los Estados Unidos responden alegando que Suiza no explica por qué el párrafo 2 a) del artículo 4 exige un análisis más general del proceso de reajuste mundial de la industria del acero. Según los Estados Unidos, ese tema evidentemente no corresponde a ninguno de los factores que enumera expresamente el párrafo 2 a) del artículo 4, ni es análogo a ninguno de los factores allí

¹⁹²⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 340.

¹⁹²⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 341.

¹⁹²⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 342.

¹⁹²⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 153.

¹⁹²⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 154.

¹⁹²⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 162, citado en la Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 267.

¹⁹³⁰ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 269.

enumerados. Los Estados Unidos sostienen que esa disposición se refiere a factores objetivos y empíricos "que [tienen] relación con la situación" de la respectiva rama de producción nacional. Esos factores describen o indican la situación de la rama de producción, a diferencia de las consideraciones que pueden tener efectos en la rama de producción nacional pero no pueden ser objeto de cuantificación. Los Estados Unidos sostienen que el análisis de los efectos de la situación mundial de la competencia parecería relacionarse más adecuadamente con la evaluación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4. Los Estados Unidos alegan que el examen por la USITC de todos los factores enumerados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4, junto con varios otros factores empíricos pertinentes a la evaluación de la situación de la rama de producción nacional de tubos soldados, cumple cabalmente los requisitos de esa disposición.¹⁹³¹

7.746 Con respecto a la adaptación de la rama de producción nacional estadounidense al proceso mundial de reajuste, Suiza estima, sobre la base de los factores causantes de daño considerados por la USITC, que la rama de producción de tubos soldados de los Estados Unidos aumentó su capacidad a tal punto que, ya en 1996, excedía del consumo aparente de los Estados Unidos en 855.809 toneladas.¹⁹³² Suiza reconoce que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige un análisis del proceso de reajuste mundial de la industria del acero, y no alega que los Estados Unidos hubieran debido efectuar ese análisis. Suiza sostiene que dedujo de las cifras citadas en el informe de la USITC y de la evolución mundial de la industria del acero que la rama de producción estadounidense no se adaptó a la situación mundial de la industria del acero, afectada por una crónica capacidad excesiva de producción, en la forma en que lo hizo, por ejemplo, la industria del acero de Suiza.¹⁹³³

7.747 Con respecto al indicador de la capacidad, Suiza observa que la capacidad de producción nacional de los Estados Unidos tuvo un aumento acentuado (+22 por ciento) y constante entre 1996 y 2000, mientras que la demanda interna de los Estados Unidos aumentó en menor medida (+19 por ciento). En comparación, la capacidad de producción extranjera sólo aumentó levemente durante el mismo período (+3 por ciento). Suiza afirma que durante el período objeto de investigación la participación de la rama de producción de los Estados Unidos en la capacidad de producción mundial aumentó del 25 a cerca del 29 por ciento. Con un aumento de su capacidad de producción mayor que el de la demanda interna, las empresas de los Estados Unidos tenían que ampliar su participación en el mercado interno, o bien acumular existencias, o no aprovechar su capacidad.¹⁹³⁴ Suiza añade que, como la rama de producción de los Estados Unidos aumentó su capacidad de producción entre 1996 y 2000 (+22 por ciento) más que el aumento de la demanda interna (+19 por ciento), las empresas estadounidenses tenían que aumentar su participación en el mercado interno, o bien acumular existencias, o no aprovechar su capacidad. Suiza sostiene que el deterioro de los factores examinados por la USITC no puede llamar la atención, puesto que la capacidad de la rama de producción estadounidense de tubos soldados era excesiva y seguía creciendo mientras la situación de esa rama de producción comenzaba a empeorar. El argumento de los Estados Unidos según el cual la menor utilización de la capacidad indica que la rama de producción sufría una amenaza de daño grave no es válido a pesar del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque las empresas no

¹⁹³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 388.

¹⁹³² Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 85.

¹⁹³³ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 86.

¹⁹³⁴ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 270.

pueden presumir sencillamente que pueden aumentar su capacidad según lo prefieran transformándola en mayores oportunidades de producción.¹⁹³⁵

7.748 Suiza observa también que el valor unitario de los productos importados disminuyó permanentemente (-9 por ciento) entre 1996 y 2000. Suiza sugiere que esto podría explicarse por el hecho de que, en otros países, las inversiones se hacían principalmente con el objetivo de reducir los costos de producción. En cambio, según Suiza, en los Estados Unidos el valor medio de las ventas aumentó el 3 por ciento entre 1996 (606 dólares EE.UU.) y 1998 (622 dólares EE.UU.), antes de comenzar a disminuir. Suiza sugiere que esto puede haberse debido a la inadecuada política de las empresas en materia de fijación de precios, o bien a una política equivocada en materia de inversiones, o a otras razones.¹⁹³⁶

7.749 Suiza observa también que el informe de la USITC indica que los envíos de los productores estadounidenses aumentaron a lo largo de 1999, pero en 2000 disminuyeron el 9,1 por ciento y se mantuvieron estables (en niveles levemente inferiores) en el primer semestre de 2001. Según las cifras del informe de la USITC, los envíos de los productores estadounidenses tuvieron un leve aumento en el período intermedio de 2001 en comparación con el período intermedio de 2000.¹⁹³⁷ De este modo, según Suiza, si la situación se estabilizó, o hasta parecía haber mejorado recientemente, la amenaza de daño grave no está verdaderamente demostrada.¹⁹³⁸

7.750 Por último, Suiza sostiene que una disminución de un solo año como base para concluir que la rama de producción de los Estados Unidos se encuentra en situación de amenaza de daño grave supone utilizar un plazo demasiado breve. La amenaza podría demostrarse poco menos que cuando se quisiera. En este caso es más importante tomar en consideración un período más prolongado porque a corto plazo también había indicadores que mejoraban. Si se toma, por ejemplo, el empleo, los Estados Unidos aducen que parecía inminente un daño grave porque el empleo en la rama de producción disminuyó en 1999 y 2000, y en 2000 se encontraba cerca de su nivel más bajo del período objeto de investigación.¹⁹³⁹ En realidad, el número de trabajadores fue relativamente estable y sólo osciló levemente durante el período objeto de investigación, salvo en 1999, año en que aumentó el 7 por ciento.¹⁹⁴⁰ Hasta aumentó (1,2 por ciento) en las cifras preliminares de 2001 en comparación con las de 2000. Si las empresas hubieran considerado que las amenazaba un daño grave, no habrían contratado más personal. Además, el número de trabajadores dedicados a la producción era más elevado al final del período objeto de investigación (6.736 en 2000) que al comienzo (6.539 en 1996).¹⁹⁴¹

¹⁹³⁵ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 82.

¹⁹³⁶ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 271.

¹⁹³⁷ Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15.

¹⁹³⁸ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 83.

¹⁹³⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 374.

¹⁹⁴⁰ Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15.

¹⁹⁴¹ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 84.

vi) *Alambre de acero inoxidable*

7.751 China alega que la determinación según la cual la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable sufría un daño grave no cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹⁴² China considera que la USITC no trató cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos. Alega que, además, el informe de la USITC no contiene ninguna respuesta a las interpretaciones de los datos expuestas por China. Sobre esta base, China alega que la USITC no ha dado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.¹⁹⁴³

7.752 Los Estados Unidos responden argumentando que cada uno de los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente presentó un minucioso análisis de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4 y explicó de qué modo esos factores corroboraban sus conclusiones positivas.¹⁹⁴⁴

7.753 China alega que el examen de los factores de daño pertinentes respecto del alambre de acero inoxidable demuestra que no existía menoscabo general de la situación de la rama de producción.¹⁹⁴⁵

7.754 Los Estados Unidos contestan señalando que el Presidente Koplan formuló una determinación positiva de amenaza de daño grave respecto de la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable. Destacó un deterioro generalizado de múltiples indicadores referentes a la rama de producción entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, entre ellos los envíos, la producción, la participación en el mercado, la productividad, el empleo, los salarios y los resultados financieros. Los Estados Unidos sostienen que varios de los otros factores ya se encontraban en niveles bajos o bastante inferiores a los máximos del período antes de empeorar en el período intermedio de 2001, como los ingresos de explotación, que descendieron rápidamente entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, así como los indicadores referentes al empleo y a los gastos de capital. Los Estados Unidos observan que la Sra. Bragg basó su determinación en una rama de producción nacional que producía tanto alambre como cables de acero inoxidable. También ella citó bajas generalizadas en los resultados de la rama de producción entre el período intermedio de 2000 y el 2001. El Sr. Devaney también consideró que la rama de producción nacional pertinente producía tanto alambre como cables de acero inoxidable. Constató que esa rama de producción sufría un daño grave, citando la insuficiente rentabilidad y la disminución de la participación en el mercado, el empleo y los gastos de capital.¹⁹⁴⁶

7.755 China alega que no existía amenaza de daño grave para el mercado de alambre de acero inoxidable. En apoyo de esta afirmación, China alega que las leves disminuciones registradas en el empleo, la investigación y desarrollo y los gastos de capital no tenían gravedad suficiente para compensar la situación globalmente positiva de la rama de producción. Además, según China, no había indicios de que las condiciones de la competencia hubieran de cambiar en el futuro inmediato en forma que justificase la conclusión de que la rama de producción se vería menoscabada, sobre todo teniendo en cuenta que la participación de los productos importados en el mercado disminuyó durante

¹⁹⁴² Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

¹⁹⁴³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 347.

¹⁹⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 391.

¹⁹⁴⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 344.

¹⁹⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 390.

los cinco primeros años completos del período objeto de investigación. China alega también que, aunque los productos importados se vendieron sistemáticamente a precio inferior al de los nacionales, la evolución de los precios no guardaba una correlación clara con ese hecho. Como las importaciones no habían causado daño a la rama de producción en el pasado, y la situación de ésta mejoró durante el período objeto de investigación, China sostiene que la única conclusión válida a que podía llegarse era que no había amenaza de daño grave.¹⁹⁴⁷

7.756 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que la constatación de amenaza de daño grave formulada por la USITC respecto del alambre de acero inoxidable tenía como premisa la idea de que las importaciones seguirían aumentando y la amenaza de daño grave se cumpliría. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, si bien los datos correspondientes al período intermedio de 2001 que la USITC tuvo ante sí mostraban un pequeño aumento de las importaciones en comparación con los datos relativos al período intermedio de 2000, los datos disponibles antes de que el Presidente decidiera imponer medidas de salvaguardia mostraban que las importaciones del año completo 2001 habían tenido una leve disminución respecto del año completo 2000. Según afirman las Comunidades Europeas, esto sugería que la tendencia al aumento del período intermedio de 2001, en que la USITC basó su determinación, no se mantuvo en el segundo semestre de ese año. Según las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta este cambio de la tendencia, la autoridad competente, que debió conocer esos datos, estaba obligada a expresar los fundamentos de su decisión de imponer medidas de salvaguardia sobre la base de una amenaza de daño grave. Las Comunidades Europeas sostienen que el Presidente no hizo tal cosa y que, en consecuencia, las medidas impuestas sobre el alambre de acero inoxidable no tuvieron explicación adecuada y fueron incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4.¹⁹⁴⁸

7.757 Los Estados Unidos responden afirmando que el argumento de China, según el cual no se justificaban las determinaciones positivas sobre amenaza de daño en vista de las "leves" bajas de los indicadores durante la última parte del período objeto de investigación y la situación "globalmente positiva" de la rama de producción, tergiversan las constataciones del Presidente Koplan y la Sra. Bragg y no las toman en cuenta o no las reconocen. Ninguno de esos miembros de la Comisión constató que la situación actual de la rama de producción fuera globalmente positiva. Según los Estados Unidos, el Presidente Koplan hizo hincapié en los reducidos márgenes con que funcionaba. La Sra. Bragg caracterizó los resultados de la rama de producción diciendo que "no eran sólidos". Ambos miembros de la Comisión observaron entre los períodos intermedios una disminución importante de la producción, la utilización de la capacidad, la participación en el mercado y el empleo.¹⁹⁴⁹ En consecuencia, el Sr. Koplan y la Sra. Bragg evaluaron la disminución de los indicadores de la rama de producción durante el período intermedio de 2001 en el contexto de los resultados globales mediocres que obtuvo en el conjunto del período objeto de investigación. Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, sus análisis y sus explicaciones sobre la amenaza de daño grave respecto de las ramas de producción nacionales que producían alambre de acero inoxidable cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4.¹⁹⁵⁰

¹⁹⁴⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

¹⁹⁴⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 420.

¹⁹⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 392.

¹⁹⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 393.

7.758 China también alega que tres miembros de la USITC expresaron en el informe de la USITC que no existía daño grave ni amenaza de daño grave respecto del alambre de acero inoxidable. A juicio de China, sus conclusiones también tenían el apoyo de explicaciones acerca de los hechos resultantes de la investigación. China alega que, en consecuencia, los demás miembros de la Comisión tenían el deber de respaldar sus determinaciones positivas con explicaciones que refutaran las interpretaciones y conclusiones de los tres miembros de la Comisión que votaron negativamente. China plantea que la falta de esa refutación dio lugar a contradicciones. Además, a juicio de China, no había ninguna indicación clara de por qué seguía habiendo daño grave o amenaza de daño grave. En consecuencia, China alega que la USITC evidentemente no ha dado una explicación fundamentada y suficiente.¹⁹⁵¹

7.759 Al responder a una pregunta del Grupo Especial acerca de sí, en caso de votación empatada de una autoridad nacional competente como la USITC, existe la obligación jurídica de refutar los argumentos de las determinaciones negativas, las Comunidades Europeas y Noruega se pronunciaron afirmativamente, argumentando que las determinaciones negativas o discordes constituyen, o por lo menos contienen, una explicación plausible distinta y que la determinación aprobada debe, por lo tanto, tomarlas en consideración y explicar por qué no se las adopta ni se sigue esa explicación.¹⁹⁵² Corea alega que, como en el Acuerdo sobre Salvaguardias no existe el concepto de una votación empatada, el problema consiste en determinar si se han cumplido las condiciones necesarias para la medida de salvaguardia. Una constatación según la cual esas condiciones se han cumplido y una constatación según la cual no se han cumplido, ambas en la misma determinación, no pueden conciliarse; y, por lo tanto, no se han cumplido las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia.¹⁹⁵³ El Japón, en cambio, alega que mientras exista una determinación positiva legítima (en otras palabras, una votación afirmativa o negativa mayoritaria de los miembros de la Comisión sobre la base del mismo producto similar), no existe ninguna prescripción jurídica que obligue a refutar los argumentos de los miembros de la Comisión que discrepan con el voto mayoritario; y tampoco cuenta que los miembros discordes de la Comisión publiquen o no un dictamen separado.¹⁹⁵⁴

7.760 Los Estados Unidos responden negativamente. Sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna prescripción por la que los miembros de la USITC que votan afirmativamente deban refutar los argumentos planteados por otros miembros de la Comisión que voten en sentido negativo. Mientras la determinación oficial de la USITC contenga las constataciones, las conclusiones fundamentadas, un análisis detallado del caso y la demostración de la pertinencia de los factores examinados, conforme a lo que requieren los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la determinación será suficiente. Los Estados Unidos alegan que esta conclusión no depende de que un Miembro publique o no los votos individuales o discordes. La determinación es válida en sí misma, con independencia de que algunos de los participantes discrepen con ella. Una conclusión diferente llevaría a resultados absurdos. Significaría, en la práctica, que una determinación podría estar en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias cuando no se publican los dictámenes de los

¹⁹⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

¹⁹⁵² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

¹⁹⁵³ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁹⁵⁴ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

participantes que discrepan o que concuerdan, pero una determinación idéntica no estaría en conformidad con el Acuerdo si se publican esos dictámenes. Tal regla llevaría a los Miembros a evitar la publicación de los votos individuales o discordes, lo que obstaría a un análisis completo de las cuestiones.¹⁹⁵⁵

7.761 Según China, sigue estando claro que la decisión del Presidente por la que las determinaciones de los miembros de la Comisión que votaron en sentido afirmativo deben considerarse las determinaciones de la USITC, no basta para resolver las contradicciones entre los puntos de vista de los distintos miembros de la Comisión. En particular, China considera sorprendente que los Estados Unidos estimen, al parecer, que tres miembros de la Comisión, integrantes de la USITC, son "personas o entidades que pueden haber participado en la investigación pero que no forman parte de la autoridad que ha formulado la determinación sobre existencia de daño grave", por más que hayan formulado constataciones negativas al respecto.¹⁹⁵⁶

7.762 Además, según China, aun respecto de los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente, está claro, en vista de las múltiples tendencias positivas de ciertos factores, que su determinación revela la falta de una explicación fundamentada y suficiente. Por ejemplo, el hecho de que el Presidente Koplan se haya basado principalmente en datos intermedios muestra a las claras una justificación insuficiente de las constataciones.¹⁹⁵⁷ De todos modos, China considera que, en lo que respecta al análisis sobre el aumento de las importaciones, el presentado por la Sra. Bragg y el Sr. Devaney no tiene pertinencia alguna, puesto que se basó en una rama de producción que no producía alambre de acero inoxidable, sino "productos de alambre de acero inoxidable", es decir, alambre de acero inoxidable y cables de ese alambre. Por lo tanto, esos análisis no pueden facilitar ninguna indicación útil en lo que respecta a la situación de la rama de producción que produce únicamente alambre de acero inoxidable, y no pueden compararse tampoco con los resultados del análisis que presenta el Presidente Koplan. Es evidente la falta de una explicación fundamentada y suficiente sobre la forma en que los análisis de estos dos miembros de la Comisión pueden apoyar las determinaciones definitivas sobre la situación de la rama de producción que produce alambre de acero inoxidable.¹⁹⁵⁸ Según China, esto resulta más evidente aun si se tiene en cuenta que ni siquiera existía acuerdo entre los tres miembros de la Comisión que votaron afirmativamente sobre la situación de esas diferentes ramas de producción nacionales. En efecto: el Presidente Koplan constató que la rama de producción nacional de alambre de acero inoxidable sufría amenaza de daño grave.¹⁹⁵⁹ En cambio, la Sra. Bragg constató que sufría amenaza de daño grave una rama de producción nacional que producía tanto alambre de acero inoxidable como cables de ese alambre.¹⁹⁶⁰ Al mismo tiempo,

¹⁹⁵⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 131 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁹⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 391, nota 431, donde se cita la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 155.

¹⁹⁵⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 156.

¹⁹⁵⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 157.

¹⁹⁵⁹ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, página 255.

¹⁹⁶⁰ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, página 288.

el Sr. Devaney constató que la misma rama de producción que producía alambre de acero inoxidable y cables de ese alambre había sufrido daño grave.¹⁹⁶¹

7.763 China alega que, en consecuencia, la decisión del Presidente no ofrece en sí misma una explicación suficiente de la determinación definitiva de la USITC. En efecto, no queda claro si la determinación final de la USITC fue que la rama de producción sufría un daño grave (dictamen del Sr. Devaney) o que sólo existía amenaza de daño grave (dictámenes del Sr. Koplan y la Sra. Bragg). Esto revela contradicciones obvias en la evaluación, tanto de la rama de producción nacional como de los indicadores de daño, que a su vez demuestran la falta de una explicación fundamentada y suficiente de la medida de los Estados Unidos aplicada al alambre de acero inoxidable.¹⁹⁶² China dice que no se propone controvertir el derecho de los Miembros de la OMC de establecer su propio procedimiento de decisión para llegar a las determinaciones en la aplicación de medidas de salvaguardia. Alega simplemente que tal cosa no exime a los Estados Unidos de cumplir los requisitos de facilitar "explicaciones adecuadas y razonadas", y en particular de tomar en consideración adecuadamente las opiniones expresadas en el informe de la USITC, aunque fueran minoritarias.¹⁹⁶³

vii) *Otros productos*

7.764 Los Estados Unidos observan que ninguno de los reclamantes ha impugnado en forma alguna las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño grave a las ramas de producción que producen acero fundido con estaño, accesorios y bridas de acero al carbono y aleado, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable. Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, los reclamantes no han cumplido la carga que recaía en ellos de acreditar *prima facie* la violación del párrafo 2 a) del artículo 4 respecto de las constataciones referentes a esas ramas de producción.¹⁹⁶⁴

7.765 China responde que discrepa de la afirmación de los Estados Unidos según la cual "ningún reclamante ha impugnado en forma alguna las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño grave a las ramas de producción que producen acero fundido con estaño, FFTJ, barras de acero inoxidable y varillas de acero inoxidable". China afirma en su Segunda comunicación escrita que efectivamente impugnó las determinaciones de la USITC sobre el daño grave respecto de la totalidad de los 10 productos, en los siguientes términos: "China considera que, respecto de la totalidad de los 10 productos comprendidos en las medidas de salvaguardia, la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente".¹⁹⁶⁵ Además, respecto de 6 de los 10 productos China presentó alguna otra explicación posible de los hechos.¹⁹⁶⁶

7.766 Las Comunidades Europeas afirman que es inexacto el planteo de los Estados Unidos según el cual los reclamantes no impugnaron la determinación de existencia de daño grave hecha por

¹⁹⁶¹ Publicación de la USITC N° 3479, volumen I, página 344, citada en la Segunda comunicación escrita de China, párrafo 158.

¹⁹⁶² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 159.

¹⁹⁶³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 160.

¹⁹⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 336.

¹⁹⁶⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 308.

¹⁹⁶⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 130.

la USITC respecto de cuatro grupos de productos. Aunque las Comunidades Europeas no entraron en un análisis de los detalles de la determinación referente a cada grupo de productos, impugnaron la metodología aplicada en cada una de esas determinaciones. La USITC no sólo empleó una metodología que no cumplía las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que tampoco dio una explicación razonada y adecuada de ciertas constataciones, presentando datos insuficientes o no presentando absolutamente ninguno.¹⁹⁶⁷

7.767 Noruega también sostiene que impugnó la determinación de existencia de daño grave formulada por la USITC respecto de la rama de producción de los productos de acero fundido con estaño, en los siguientes términos:

"Con respecto a los productos de acero fundido con estaño, la USITC alega que la rama de producción nacional sufre un daño grave. Aunque Noruega no habrá de controvertir ante este Grupo Especial que la industria del acero de los Estados Unidos ha sufrido dificultades en general, los Estados Unidos no han demostrado, respecto de los productores de productos de acero fundido con estaño, entre otros, la existencia de 'daño grave' en el sentido de 'un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción' que pudiera imputarse a las importaciones."¹⁹⁶⁸

7.768 Noruega afirma que no desarrolló esta cuestión por ser tan patentemente manifiesto que no existía relación de causalidad alguna entre cualquier daño que hubiera sufrido la rama de producción de los Estados Unidos y las importaciones.¹⁹⁶⁹

b) Carácter representativo de los datos

i) *Producción para uso propio*

7.769 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC, al analizar los resultados financieros exclusivamente sobre la base de los envíos comerciales, es decir, a producción no destinada a elaboración propia, omitió examinar la rama de producción en su conjunto y, de ese modo, no llegó a una determinación objetiva y fundamentada sobre la existencia de daño grave.¹⁹⁷⁰ Las Comunidades Europeas alegan que esto vicia al mismo tiempo la conclusión de la USITC sobre la existencia de daño y su conclusión sobre la causalidad, ya que ésta se establece relacionando y comparando las tendencias entre los indicadores de daño y el aumento de las importaciones.¹⁹⁷¹ Las Comunidades Europeas añaden que tal examen selectivo no permite a la autoridad competente establecer la existencia de daño grave. Al limitar su examen en esa forma, la autoridad competente no determina la existencia de "daño grave" como lo requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4

¹⁹⁶⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 290.

¹⁹⁶⁸ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 100, con referencia al párrafo 278 de la Primera comunicación escrita de Noruega.

¹⁹⁶⁹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 101.

¹⁹⁷⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 378.

¹⁹⁷¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 378 y 379.

del Acuerdo sobre Salvaguardias y, en consecuencia, no facilita una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones.¹⁹⁷²

7.770 Los Estados Unidos responden alegando que los datos reunidos por la USITC tenían por objeto facilitar, y facilitaron efectivamente, información relativa a la totalidad de la rama de producción.¹⁹⁷³ Por consiguiente, la USITC cumplió la obligación impuesta por los párrafos 1 y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de formular su análisis sobre existencia o amenaza de daño grave basándolo en informaciones correspondientes a cada rama de producción nacional investigada.¹⁹⁷⁴ Los Estados Unidos sostienen que la USITC no redujo el alcance de su examen sobre existencia de daño.¹⁹⁷⁵

7.771 Los Estados Unidos observan a este respecto que hay una diferencia importante entre las transferencias destinadas al uso propio y las transacciones del mercado comercial. En este último, el productor vende a un comprador en una operación realizada en condiciones de independencia. En cambio, las transferencias que hace un productor para su uso propio no son resultado de transacciones de esa clase y, por lo tanto, no deben considerarse "ventas". Los Estados Unidos sostienen que, como el producto transferido para uso propio no se vende, la USITC no podía generar datos objetivos y coherentes sobre la valoración de esas transferencias, que pudieran utilizarse en un análisis financiero. Por consiguiente, el análisis financiero de la USITC se basó en el único tipo de datos objetivos referente a toda la rama de producción con que se contaba en el expediente: los relativos a las ventas comerciales. Los Estados Unidos observan, además, que el escaso crédito que merecen los datos sobre los valores de transferencia representaba un problema particular para la rama de producción nacional de CCFRS. La inclusión de datos sobre las transferencias para uso propio habría hecho que una misma unidad de producción se computara dos y tres veces. Esto se debe a que todas esas transferencias de acero laminado en caliente acaban figurando como acero laminado en frío o resistente a la corrosión cuando se venden en su forma elaborada final. Por lo tanto, si se hubieran incluido en los datos sobre el análisis financiero de CCFRS tanto las transferencias de acero laminado en caliente como las ventas comerciales de acero laminado en frío o revestido, cada tonelada de acero se habría computado dos veces. Los Estados Unidos sostienen que la USITC, al utilizar los valores de las ventas comerciales, logró evitar problemas referentes al doble cómputo de los productos. Sostiene que, en cambio, la USITC podía obtener información objetiva y basada en las cantidades acerca de las transferencias para uso propio, y así lo hizo. Utilizó esos datos y se basó en ellos en su informe para calcular la cantidad de la producción, el total de los envíos de los Estados Unidos y su consumo aparente.¹⁹⁷⁶

7.772 Las Comunidades Europeas sostienen que la alegación de que la USITC no podía "generar datos objetivos y coherentes" no constituye una defensa suficiente. En primer lugar, no existe un examen de la rama de producción en su conjunto, como requiere claramente el Acuerdo sobre

¹⁹⁷² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁹⁷³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 334; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 109.

¹⁹⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 334.

¹⁹⁷⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1090.

¹⁹⁷⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 73 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

Salvaguardias. No cabe duda de que la USITC está en condiciones de obtener esos datos, al menos respecto de todas las actividades productivas de la rama de producción: es exactamente eso lo que hizo en la determinación que dio lugar a la diferencia *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*.¹⁹⁷⁷ Las Comunidades Europeas se preguntan por qué ello es posible en el caso de una rama de producción en que el 60 por ciento de su producción se destina a su uso propio pero no lo es en el de otras ramas de producción que destinan una parte considerablemente menor a ese uso. En segundo lugar, aunque la USITC no hubiera estado en condiciones de reunir los datos que estimaba indispensables, el Órgano de Apelación ha establecido claramente la necesidad de dar una explicación sobre por qué no se examina la producción destinada al uso propio.¹⁹⁷⁸ La USITC nunca dio tal explicación.¹⁹⁷⁹ Las Comunidades Europeas sostienen que, debido a ello, los Estados Unidos, al no examinar los resultados de la producción para uso propio, no realizaron un examen de los resultados de las ramas de producción en su conjunto y además, al haber examinado sólo una parte de la rama de producción, no examinaron de manera equivalente otras partes de ella. En consecuencia, debe constatar que todas las determinaciones de la USITC sobre existencia de daño son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹⁸⁰

7.773 Las Comunidades Europeas alegan, además, que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "el conjunto de los productores" y a aquellos cuya producción constituya una proporción importante de "la producción nacional total", como objeto del examen sobre la existencia de daño grave. Las Comunidades Europeas alegan que la autoridad competente, al realizar ese examen, no puede distinguir por sí misma entre los productores según el destino de su producción. Es decir, la autoridad competente no puede definir como "rama de producción nacional" únicamente a los productores que venden su producción en el mercado "libre" o "comercial", y no a los que producen para un elaborador integrado de productos más acabados, o para el consumo en un mercado cautivo. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan la decisión del Órgano de

¹⁹⁷⁷ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, citado en el informe de la USITC, estableció lo que sigue:

"De 1997 a 1998, en tanto que el consumo aparente registró un aumento significativo, los ingresos de explotación se redujeron a menos de la mitad. En las ventas del mercado comercial, la relación entre ingresos de explotación y ventas netas se redujo del 5,9 por ciento en 1997 al 0,6 por ciento en 1998, y en general, esa relación disminuyó del 5,5 por ciento en 1997 al 2,6 por ciento en 1998."

Informe de la USITC, en cita del informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 7.209.

¹⁹⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 204, donde el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

A nuestro juicio, este requisito [un examen objetivo] significa que, cuando las autoridades encargadas de la investigación realizan un examen de una parte de una rama de producción nacional, deben examinar, en principio, de modo similar, todas las demás partes que componen esa rama de producción y examinar también la rama de producción en su conjunto. Otra posibilidad será que las autoridades encargadas de la investigación faciliten una explicación satisfactoria de por qué no es necesario examinar directa o concretamente las demás partes de la rama de producción nacional.

¹⁹⁷⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 299.

¹⁹⁸⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 300.

Apelación en el asunto *Estados Unidos - Hilados de algodón*. Las Comunidades Europeas afirman que el Órgano de Apelación, ante una decisión de los Estados Unidos de excluir de la definición de la "rama de producción nacional" a los productores de hilados de algodón que producían para elaboradores integrados de una etapa anterior del proceso de producción, constató que en ese caso "no cabe dar a la expresión 'que produce' [del párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido], en sí misma, un sentido distinto o limitado en función de lo que un productor nacional opte por hacer con su producto".¹⁹⁸¹ Las Comunidades Europeas alegan que, aunque no aducen que la USITC haya definido la rama de producción nacional excluyendo a los productores que sólo producen para uso propio, a pesar de ello la USITC, en su examen de las ganancias y pérdidas, omitió examinar la posible pertinencia de la producción para uso propio y con ello redujo el alcance del examen sobre la existencia de daño.¹⁹⁸²

7.774 Las Comunidades Europeas también mencionan la decisión del Órgano de Apelación en el contexto de una determinación sobre existencia de daño en una investigación antidumping. Según las Comunidades Europeas, en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación constató que la definición de "rama de producción nacional", y el empleo de la expresión en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping, indicaban que la autoridad investigadora no estaba facultada para examinar solamente "una parte, sector o segmento de la rama de producción nacional".¹⁹⁸³ Las Comunidades Europeas también afirman que el Órgano de Apelación constató en ese caso que las autoridades investigadoras no están facultadas para llevar a cabo sus investigaciones de modo que haga más probable que, como resultado de sus procedimientos de averiguación o evaluación, determinen que la rama de producción nacional sufre daño.¹⁹⁸⁴ Las Comunidades Europeas afirman que en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación constató que cuando las ventas efectuadas en el mercado libre son objeto de un examen especial no basta con incluir en la evaluación general las ventas realizadas en el mercado cautivo, sino que es preciso desagregarlas y efectuar un análisis separado a su respecto.¹⁹⁸⁵ Las Comunidades Europeas afirman que en las investigaciones en materia de salvaguardias vale el mismo razonamiento.¹⁹⁸⁶

7.775 Los Estados Unidos responden afirmando que no controvierten la proposición general de que los párrafos 1 a), 1 c) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que las constataciones de la autoridad sobre la existencia de daño grave correspondan a toda la rama de producción nacional. También reconocen la jurisprudencia conforme a la cual la autoridad investigadora no puede examinar los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 respecto de un único segmento del sector de producción sin explicar por qué ese factor es válido respecto de la rama de producción en su conjunto.¹⁹⁸⁷ Los Estados Unidos alegan que el análisis de la USITC se refirió a cada rama de producción en su conjunto, en conformidad con la legislación estadounidense y

¹⁹⁸¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 391.

¹⁹⁸² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

¹⁹⁸³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 397.

¹⁹⁸⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 398.

¹⁹⁸⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 401.

¹⁹⁸⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 399.

¹⁹⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 327.

la jurisprudencia mencionada. Con una sola excepción, la USITC no analizó en forma segmentada ninguna de las ramas de producción nacional que examinó. En el caso de esa excepción, los Estados Unidos sostienen que la USITC utilizó su análisis de los diversos segmentos en apoyo de sus conclusiones sobre la existencia de daño grave a la rama de producción en su conjunto.¹⁹⁸⁸

7.776 Con respecto a la referencia que las Comunidades Europeas hacen a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, los Estados Unidos alegan que, en ese caso, el Órgano de Apelación se refería a la compatibilidad con el Acuerdo Antidumping de una disposición de la legislación de los Estados Unidos en materia de medidas antidumping y compensatorias que establece que la USITC, en determinadas circunstancias, debe centrar su atención principalmente en las ventas del mercado comercial.¹⁹⁸⁹ Los Estados Unidos alegan que esa norma de su legislación no es aplicable a las investigaciones en materia de salvaguardias y nunca fue invocada por la USITC en el presente caso. Los Estados Unidos afirman que las partes del informe de la USITC en que se analizó la existencia de daño grave no se referían a los segmentos de "mercado comercial" o "consumo cautivo", sino que se computaron sobre la base de la totalidad de la rama de producción.¹⁹⁹⁰

7.777 Las Comunidades Europeas afirman que los Estados Unidos se limitan a alegar que, como no les era posible generar datos coherentes respecto de la producción para uso propio, cumplieron sus obligaciones impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos aducen una defensa jurídica alegando que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, relativo a una situación idéntica en el contexto de las medidas antidumping, no se refería al mismo tiempo a una disposición legal estadounidense que regula la producción cautiva y también a su aplicación, sino que se refería únicamente a la disposición legal.¹⁹⁹¹ Sin embargo, las Comunidades Europeas afirman que basta el más escueto examen del informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* para comprobar que el Órgano de Apelación consideró que la falta de análisis de los resultados financieros respecto de la producción para uso propio, cuando se había efectuado un análisis de las ventas comerciales, viciaba la determinación de la USITC independientemente de la norma legal respectiva. Esto muestra al mismo tiempo que la defensa jurídica invocada por los Estados Unidos no se refiere correctamente al sentido fundamental de la decisión del Órgano de Apelación, y también que la explicación de los Estados Unidos, según la cual no les era posible extraer datos coherentes acerca de la producción para uso propio, es totalmente inadecuada.¹⁹⁹²

7.778 Las Comunidades Europeas afirman que, para comprender mejor la importancia de las constataciones del Órgano de Apelación, conviene examinar la naturaleza de la investigación que el Órgano de Apelación tenía que considerar. El Órgano de Apelación expuso la situación en los siguientes términos:

"[O]bservamos que en el informe de la USITC hay datos relativos, en primer lugar, al mercado comercial y, en segundo lugar, al mercado total. [...] En particular, en su

¹⁹⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 328.

¹⁹⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 329.

¹⁹⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 330.

¹⁹⁹¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 294.

¹⁹⁹² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 295.

examen de la cuota de mercado y de cada uno de los indicadores de los resultados financieros, la USITC mencionó datos correspondientes al mercado comercial y el mercado total. No obstante, aunque el informe de la USITC contiene frecuentes referencias a datos relativos al mercado comercial, no contiene ni describe datos relativos al mercado cautivo ni hace referencia a ellos de otro modo. En la audiencia, los Estados Unidos confirmaron que la USITC no había incluido en su informe un examen separado del mercado cautivo. [...] Según ese país, el examen de los datos referentes al mercado cautivo queda incluido dentro del examen del mercado interno en su conjunto, aunque el mercado comercial es objeto de un examen separado, que se menciona expresamente.

Es cierto que [...] los datos *globales* relativos a la rama de producción en su conjunto comprenden datos sobre cada parte de esa rama de producción. No obstante, si no se continúa el análisis para *desglosar* esos datos, siguen sin conocerse los datos relativos al mercado cautivo. Además, el mero hecho de que los datos *globales* referentes a la rama de producción en su conjunto comprendan datos sobre cada parte de esa rama de producción no modifica el hecho de que en el informe de la USITC no se divulga ningún *análisis* de la importancia de los datos referentes al mercado cautivo. Por consiguiente, la USITC no facilita ninguna explicación sobre el estado de la parte de la rama de producción nacional protegida de la competencia directa con las importaciones ni explica la importancia de esa protección para esa rama de producción en su conjunto. [...] Sin embargo, en el examen del mercado comercial que se facilita *sí* hay una explicación del estado insatisfactorio de esa parte de la rama de producción nacional, que *no* está protegida de los efectos de las importaciones.

Como ya hemos explicado, cuando no existe una explicación satisfactoria, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* no permite a las autoridades encargadas de la investigación realizar un examen selectivo de una parte de una rama de producción nacional. Efectivamente, cuando una parte de una rama de producción es objeto de un examen separado, las demás partes deberían ser examinadas también en forma similar. Aquí, nos encontramos con que la USITC examinó el mercado comercial sin examinar también el mercado cautivo en forma similar o comparable y no explicó adecuadamente por qué no había realizado ese segundo examen".¹⁹⁹³ (no se reproducen las notas de pie de página; las cursivas figuran en el original)¹⁹⁹⁴

7.779 Las Comunidades Europeas sostienen que, en otras palabras, el Órgano de Apelación constató que un examen de los resultados financieros dividido en un examen de los resultados en el mercado comercial (es decir, de las ventas comerciales) y otro sobre la producción totalera incompatible con el Acuerdo Antidumping porque los resultados obtenidos en el consumo cautivo no habían sido tratados en forma comparable, y tampoco se había explicado de manera razonable por qué no era necesario. En el presente caso es un hecho no controvertido que la USITC analizó los resultados financieros de la rama de producción únicamente respecto de las ventas comerciales, y no respecto de todas las actividades productivas, ni específicamente respecto de la producción para uso propio.¹⁹⁹⁵ Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos procuran negar la pertinencia de *Estados Unidos - Acero*

¹⁹⁹³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafos 212-214.

¹⁹⁹⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 296.

¹⁹⁹⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 297.

laminado en caliente. Las Comunidades Europeas sostienen que esa pertinencia es evidente: la decisión establece un principio que los Estados Unidos no han respetado. En realidad, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones en dos sentidos diferentes: no examinaron la totalidad de las actividades de la rama de producción, y al examinar sólo una parte omitieron examinar todas las partes en igual forma o explicar por qué no era necesario hacerlo.¹⁹⁹⁶

7.780 Las Comunidades Europeas alegan que, al excluir del análisis las actividades con mercado cautivo, la autoridad competente no hace una evaluación objetiva ni da una explicación fundamentada y suficiente de sus conclusiones. Además, ese análisis incompleto pondrá en tela de juicio la objetividad y el carácter representativo de la investigación hecha por la autoridad competente conforme al párrafo 2 del artículo 4.¹⁹⁹⁷ Las Comunidades Europeas alegan que esto, a su vez, deja sin fundamento la conclusión de que la rama de producción nacional ha sufrido un daño grave.¹⁹⁹⁸ Entienden que así lo confirma el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que contiene una lista no exhaustiva de indicadores de daño que la autoridad investigadora debe examinar.¹⁹⁹⁹ Las Comunidades Europeas argumentan que el alcance de la disposición no está limitado por ninguna referencia al uso que se dé a los productos de que se trata. Por consiguiente, según las Comunidades Europeas, la autoridad competente debe examinar la situación de todas las actividades productivas de la rama de producción nacional. Una autoridad competente no puede limitarse a examinar las "pérdidas y ganancias" de la producción no destinada a uso propio y llegar a la conclusión de que hay pruebas suficientes de menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional.²⁰⁰⁰ A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que un productor integrado puede sacrificar beneficios en la fabricación de insumos destinados a productos con mayor elaboración con el objetivo de maximizar las utilidades de las ventas de productos acabados más valiosos y altamente especializados, vendiendo simplemente los excedentes de producción del insumo. En consecuencia, el análisis de las pérdidas resultantes de ventas de productos que sirven como insumos sólo dará un cuadro parcial de la situación de esa rama de producción.²⁰⁰¹

7.781 Las Comunidades Europeas añaden que el examen de la USITC no es objetivo porque no toma en consideración todas las esferas de actividades, incluidas aquellas en que la rama de producción nacional puede tener resultados satisfactorios. El "daño grave" está definido en el párrafo 1 a) del artículo 4 como un "menoscabo general significativo en la situación de una rama de producción". El párrafo 2 a) del artículo 4 exige una evaluación de "todos los factores pertinentes" que "tengan relación con la situación" de la rama de producción. Los resultados de una rama de producción con respecto a la producción para uso propio deben ser un factor que puede tener relación con esa rama de producción y que, por lo tanto, debe ser evaluado y no puede desconocerse. Las Comunidades Europeas alegan, en consecuencia, que los Estados Unidos no evaluaron todos los factores pertinentes y, por lo tanto, no han realizado un examen adecuado sobre el daño grave. La falta total de informaciones sobre la forma en que trataron la producción para uso propio también

¹⁹⁹⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 298.

¹⁹⁹⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 402.

¹⁹⁹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 392.

¹⁹⁹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 393.

²⁰⁰⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 394.

²⁰⁰¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 395.

plantea graves problemas sobre la distribución de los costos entre la producción para la venta comercial y la destinada al uso propio. Si se imputaran los costos a las ventas comerciales en medida desproporcionada, con ello se reduciría evidentemente la rentabilidad de esas ventas. Como los Estados Unidos admiten que no se aseguraron de que las transferencias internas hubieran tenido un trato coherente (sin que se trasladasen artificialmente ganancias y pérdidas entre los productos), no llevaron a cabo una investigación adecuada.²⁰⁰² Las Comunidades Europeas alegan que este vicio metodológico se aplica a todos los productos. Respecto de cada uno de ellos, por lo menos una parte de la producción se destina a uso propio, y los resultados financieros correspondientes a esos productos, en consecuencia, no se analizaron. Por lo tanto, las constataciones no se basan en una evaluación de la situación de la rama de producción en su conjunto.²⁰⁰³

7.782 Los Estados Unidos responden que la información referente a los resultados de explotación y los márgenes de beneficio incluida en el informe de la USITC tenía por objeto representar los resultados alcanzados en cada rama de producción en su conjunto, y no solamente en un segmento determinado de ella.²⁰⁰⁴ Los Estados Unidos reconocen que los datos sobre los ingresos de explotación incluidos en el informe de la USITC se basaron en el valor de las ventas comerciales, pero explican que había varias razones para que la USITC aplicara ese criterio. En primer lugar, la USITC obtuvo los datos sobre los resultados financieros principalmente a través de sus cuestionarios. Según los Estados Unidos, al pedir que los productores, a los fines del suministro de información financiera, limitaran sus datos a los ingresos efectivamente percibidos por ventas comerciales y a los costos correspondientes a esas ventas, la USITC se aseguraba de que los datos financieros que recibiera se calcularan sobre bases que al mismo tiempo fuesen coherentes entre los distintos productores de cada producto sobre el cual se reunían datos y también, en el caso de cada productor, respecto de sus distintos productos. En consecuencia, según los Estados Unidos, la USITC se aseguró de que los datos financieros que recibía fueran "objetivos" y estuvieran en conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en los Estados Unidos.²⁰⁰⁵ En cambio, la presentación de datos financieros basados en múltiples sistemas diferentes de contabilización de los valores en las transferencias internas de productos habría perjudicado gravemente la objetividad de los datos informados.²⁰⁰⁶ Los Estados Unidos agregan que si la USITC hubiera indicado a los productores que procurasen determinar el valor de las transferencias internas de productos, ello probablemente les habría obligado a reconstruir valores de transferencia basados en valores de las ventas comerciales. Por consiguiente, no habría habido diferencia alguna, o sólo habría habido una diferencia mínima, entre esos valores de transferencia reconstruidos y los que se informaron, correspondientes a las ventas comerciales, sobre todo en las numerosas ramas de producción nacionales en que las transferencias internas constituían un porcentaje muy reducido de la producción total.²⁰⁰⁷

²⁰⁰² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 423-452; respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁰³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 424.

²⁰⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 331.

²⁰⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 332; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110.

²⁰⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 332.

²⁰⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

7.783 Las Comunidades Europeas plantean que, si los datos referentes a las ventas comerciales son lo único que se analiza, surgen inevitablemente dudas sobre la forma en que se imputan los costos entre la producción para uso propio y la destinada a la venta comercial. Un análisis inadecuado de los costos frustraría al mismo tiempo el análisis sobre la existencia de daño grave y el análisis de la relación de causalidad. Esta cuestión ya preocupó al Grupo Especial y al Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.²⁰⁰⁸ En esa diferencia, análogamente a lo que ocurre en ésta, había tres productos, uno de los cuales era el gluten de trigo, que se producían con la misma materia prima y en las mismas líneas de producción. En realidad, en la actual diferencia el producto es efectivamente el mismo (las varillas de acero inoxidable para uso propio son idénticas a las varillas de acero inoxidable para la venta comercial), y sólo cambia el uso inmediato: la venta comercial o el uso propio. En *Estados Unidos - Gluten de trigo* las Comunidades Europeas expresaron su preocupación por la forma en que se había llevado a cabo la imputación de los beneficios entre los diferentes productos. El Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial según la cual la USITC había facilitado una explicación fundamentada y adecuada de las metodologías de atribución aplicadas para distribuir los beneficios entre los tres productos diferentes, porque se había basado en afirmaciones de los Estados Unidos que no figuraban en el informe de la USITC.^{2009, 2010}

7.784 Las Comunidades Europeas afirman que, en este caso, pidieron a los Estados Unidos que indicaran en qué lugar del informe de la USITC habían explicado cómo se habían asegurado de que la imputación de costos a las ventas comerciales fuera coherente y objetiva. En su respuesta a esa pregunta, los Estados Unidos explicaron que el personal de la USITC cotejó los datos informados por productores estadounidenses con estados financieros anuales comprobados, remitiéndose a la página 7 de la sección "Panorama General" del informe de la USITC.²⁰¹¹ La USITC, en la página 7 de su "Panorama General", tras exponer cómo había distribuido los cuestionarios, explicó lo siguiente:

"[L]os funcionarios de la Comisión realizaron un examen minucioso de los datos presentados en las respuestas al cuestionario. Se aplicaron ciertos procedimientos analíticos básicos a los datos incluidos en los cuestionarios recibidos de todas las fuentes, incluidos los productores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores e importadores estadounidenses. Se estudiaron los valores unitarios atribuidos por cada empresa a los principales conceptos, como los envíos, los precios, el valor de las ventas y los costos, efectuándose una comparación con datos de fuentes públicas y con los valores unitarios agregados correspondientes a todas las empresas. Se tomaron en consideración las observaciones de todas las partes acerca de las discrepancias, y se resolvieron los problemas importantes de los datos presentados.

Se aplicaron otros procedimientos y exámenes a las empresas productoras estadounidenses. Se cotejaron los datos que habían informado sobre ventas, ingresos de explotación y capacidad con los estados financieros de cada empresa en la mayor

²⁰⁰⁸ Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.57-8.66, e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 156-163, en que se revocaron conclusiones del Grupo Especial.

²⁰⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 163.

²⁰¹⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 301.

²⁰¹¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 5 formulada por las Comunidades Europeas, párrafos 11 y 12.

medida posible, y se compararon las informaciones sobre el valor de las ventas con los informes sobre las ventas comerciales. También se llevó a cabo una verificación de alcance limitado respecto de uno de los mayores productores de acero de los Estados Unidos, Nucor Corp., en que los datos de su cuestionario se cotejaron con su contabilidad".²⁰¹²

7.785 Según las Comunidades Europeas, el informe de la USITC, en sí mismo, no explica en qué forma aseguró la USITC la correcta imputación de los costos. En realidad, el último párrafo citado, sobre los productores nacionales, no contiene referencia alguna a los costos. No hay ninguna explicación de la forma en que la USITC aseguró que los costos se hubieran imputado de manera coherente entre las distintas empresas. Al cotejar los datos globales de una empresa con sus estados financieros anuales, sobre la base de los ingresos obtenidos mediante todos los productos que vende, se dan por supuestas ciertas imputaciones de los ingresos de explotación, y por lo tanto de los costos, que las distintas empresas pueden efectuar en formas diferentes. Además, según las Comunidades Europeas, no hay absolutamente ninguna explicación de la forma en que la USITC verificó la exactitud de ningún dato relativo al período intermedio de 2001, ya que tales datos lógicamente no podían cotejarse con una contabilidad anual comprobada. Tampoco es posible determinar en qué forma verificó la USITC la exactitud de los datos correspondientes al período intermedio de 2000, porque no se facilita ninguna explicación acerca de la forma en que las empresas declarantes distribuyeron los datos en el año 2000.²⁰¹³

7.786 Las Comunidades Europeas observan que la USITC, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, analizó explícitamente la cuestión de la imputación de beneficios. La USITC llegó a la siguiente conclusión:

"Sobre la base de un examen cuidadoso de las metodologías de atribución utilizadas por los productores nacionales de gluten de trigo en sus respuestas al cuestionario de la Comisión constatamos que esas atribuciones son correctas."²⁰¹⁴

7.787 Según las Comunidades Europeas el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que esta afirmación no ofrecía una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que la USITC había tratado la atribución de los beneficios. Constató que la determinación hecha por el Grupo Especial, según la cual la afirmación citada efectivamente constituía una explicación fundamentada y adecuada sobre la base de las informaciones facilitadas durante sus actuaciones, no estaba en conformidad con la norma de examen que el Grupo Especial debía aplicar y, en consecuencia, el Órgano de Apelación revocó las constataciones del Grupo Especial.²⁰¹⁵

7.788 Las Comunidades Europeas afirman que, en el presente caso, la USITC ni siquiera analizó los métodos de distribución aplicados, no explicó si había considerado la coherencia entre los métodos de

²⁰¹² Informe de la USITC, volumen III, página OVERVIEW-7, citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 302.

²⁰¹³ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 303.

²⁰¹⁴ *USITC Report on imports of Wheat Gluten*, citado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 157, citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 303.

²⁰¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 162-163, citados en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 305.

distribución de distintos productores, y ni siquiera alegó que las distribuciones fuesen "adecuadas". Teniendo presente el examen de esta cuestión análoga por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las Comunidades Europeas piden que el Grupo Especial constate que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que aseguró la debida distribución de los costos entre la producción destinada a la venta comercial y a la destinada al uso propio.²⁰¹⁶

7.789 Los Estados Unidos responden alegando que, en la medida en que existan "graves problemas sobre la distribución de los costos entre la producción para la venta comercial y la destinada al uso propio", como afirman las Comunidades Europeas²⁰¹⁷, los Estados Unidos les han dado plena respuesta disipando cualquier posible preocupación referente a la metodología de la USITC para la imputación de los costos. Los Estados Unidos reiteran que el personal de contabilidad de la USITC cotejó los datos financieros informados por productores estadounidenses en sus respuestas al cuestionario con los estados financieros comprobados de esos productores para asegurar que los datos referentes a los costos que figuraban en sus informes se hubieran imputado a las ventas comerciales de manera que estuviese en conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados de los Estados Unidos. En realidad, como los estados financieros comprobados sólo contienen información sobre las ventas comerciales y no abarcan las transferencias internas, la USITC no podría haber llevado a cabo un cotejo similar si hubiera pretendido utilizar datos referentes a esas transferencias en su análisis financiero.²⁰¹⁸ Los Estados Unidos sostienen que la índole del procedimiento de cotejo asegura la objetividad de los datos financieros en que se apoyó la USITC. Por el contrario, un análisis financiero basado en datos referentes a las transferencias internas, como el que propugnan las Comunidades Europeas, habría planteado múltiples dificultades de doble contabilización de productos, sobre todo respecto del producto similar CCFRS.²⁰¹⁹

7.790 Las Comunidades Europeas dicen que no están en condiciones de evaluar las consecuencias que tuvo en este caso particular el hecho de que no se tuviera en cuenta la producción para uso propio. Sostienen que no corresponde a las Comunidades Europeas, que no tienen acceso a la misma información que tuvieron las autoridades de los Estados Unidos, o debieron haber tenido, determinar qué diferencia habría resultado en este caso si se hubiera considerado debidamente el consumo cautivo. Pero las Comunidades Europeas consideran que han acreditado *prima facie* que la metodología empleada por los Estados Unidos no permite evaluar la existencia de daño grave en forma compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. No les es posible aplicar una metodología correcta y establecer así las diferencias que habrían resultado de un examen adecuado en la determinación sobre existencia de daño grave. Huelga decir que, aunque la USITC omitió examinar las pérdidas y ganancias relacionadas con la producción para uso propio respecto de todos los grupos de productos, esa exclusión pudo tener efectos considerables en aquellos grupos en que la proporción de la producción para uso propio es importante.²⁰²⁰ En cualquier caso, los Estados Unidos estaban obligados a explicar por qué no examinaron esa producción, incluso cuando sólo se hubiera destinado

²⁰¹⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 306.

²⁰¹⁷ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas a la preguntas 71 y 151 formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰¹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.

²⁰¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 113.

²⁰²⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 424, gráfico 30 y Anexo Común B, cuadros 1-15.

al uso propio una proporción reducida de la producción, y por qué el examen exclusivo de las ventas en el mercado libre ofrecía, a su juicio, una base digna de crédito para una determinación sobre la existencia de daño grave en conformidad con el régimen de la OMC. Esa conclusión debe demostrarse por las autoridades competentes en su informe, y no *a posteriori* ante el Grupo Especial.

7.791 Los Estados Unidos sostienen que las Comunidades Europeas no han logrado acreditar la existencia de ningún modo objetivo de apreciar los "resultados" financieros respecto de operaciones no realizadas en condiciones de libre competencia, que no son más que transferencias internas de un mismo productor. Los Estados Unidos alegan, además, que las Comunidades Europeas no han logrado refutar las afirmaciones de los Estados Unidos sobre la falta de datos objetivos referentes a los resultados financieros en el caso de las transferencias para uso propio.²⁰²¹

7.792 Las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que la USITC, al no examinar los resultados de la producción para uso propio, omitió evidentemente asegurar un examen de los resultados de la rama de producción en su conjunto y también omitió, después de haber examinado sólo un segmento de la producción, examinar otros segmentos en forma equivalente. Las Comunidades Europeas sostienen que las constataciones de la USITC, por lo tanto, no son fundamentadas y adecuadas y no deben aprobarse. Además, la USITC no ha explicado de manera fundamentada y adecuada en qué forma aseguró que la distribución de costos entre la producción para la venta comercial y para uso propio fuera objeto de comprobación asegurando su coherencia entre los distintos productores que respondieron al cuestionario. Debido a estas dos omisiones, la determinación de existencia de daño efectuada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰²²

ii) *Información confidencial*

7.793 Las Comunidades Europeas alegan que, a pesar de las numerosas advertencias del Órgano de Apelación, la USITC no dio una explicación fundamentada y suficiente de la base de sus constataciones, porque no facilitó datos importantes.²⁰²³ Más concretamente, las Comunidades Europeas alegan que en las constataciones del informe de la USITC no se facilita una explicación fundamentada y suficiente de la determinación porque mantuvo como confidenciales, u omitió suministrar, importantes materiales de información que eran indispensables para evaluar debidamente la corrección de sus constataciones respecto de la existencia de daño grave, y que ello afectó también a la determinación de existencia de una relación de causalidad.²⁰²⁴ Las Comunidades Europeas alegan que esta omisión adquiere especial importancia respecto de los grupos de productos de CCFRS, la varilla de acero inoxidable, el alambre de acero inoxidable y la barra de acero inoxidable.²⁰²⁵ Las Comunidades Europeas alegan que esto vicia tanto la constatación de la USITC sobre existencia de

²⁰²¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

²⁰²² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 307.

²⁰²³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 378.

²⁰²⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 407-408.

²⁰²⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 409.

daño como su constatación sobre la causalidad, ya que ésta se determina relacionando y comparando las tendencias entre los indicadores de daño y el aumento de las importaciones.²⁰²⁶

7.794 Con respecto a CCFRS, las Comunidades Europeas alegan que los cuadros generales referentes a los productos planos, es decir, los cuadros en que la USITC agregó los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío y revestido, el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y el acero fundido con estaño, fueron considerados confidenciales por la USITC.²⁰²⁷ Con respecto a las varillas de acero inoxidable la USITC no facilitó ningún dato acerca del "comercio y empleo" (es decir, la capacidad, la producción, los envíos, las existencias y el empleo), los "indicadores financieros" (es decir, los resultados de las operaciones), ni las comparaciones de precios. Del mismo modo, con respecto a las barras y el alambre de acero inoxidable no se facilitó ninguna información acerca de los resultados financieros de la rama de producción. Las Comunidades Europeas alegan que, por lo tanto, ninguna de esas determinaciones estuvo en conformidad con los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰²⁸ Las Comunidades Europeas también alegan que no se facilitó ninguna información, o sólo se facilitaron informaciones parciales, respecto de la subvaloración de precios o las ventas a precio inferior de los desbastes; el acero revestido; las barras acabadas en frío; ciertos productos tubulares; los accesorios y bridas de acero al carbono y aleado; las barras de acero inoxidable; y las varillas de acero inoxidable.²⁰²⁹

7.795 Según los Estados Unidos, al margen de su alegación general de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones al no publicar los datos confidenciales, las Comunidades Europeas no piden los cuadros en su forma confidencial ni en forma indizada. Tampoco afirman las Comunidades Europeas que ninguna de las informaciones omitidas fuera necesaria ni conveniente para la evaluación de sus alegaciones por el Grupo Especial, ni piden que éste invoque el párrafo 1 del artículo 13 del ESD.²⁰³⁰ Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas, en particular, alegan la violación del párrafo 1 del artículo 3 por la USITC por no haber publicado ciertos "datos agregados" referentes a los productores nacionales de acero laminado plano.²⁰³¹ A ese respecto los Estados Unidos señalan que la USITC, en su informe, publicó datos sobre los "resultados de las operaciones de los productores estadounidenses" y sobre "capacidad, producción, envíos, existencias y empleo de los productores estadounidenses" respecto de cada producto laminado plano (es decir, los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y en frío, el revestido y el fundido con estaño), con excepción del acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas. La razón por la que no se publicaron datos referentes a este último producto es que, como sólo existían dos productores nacionales, esa publicación podría revelar información confidencial referente a cada empresa. La USITC no podía publicar datos agregados sobre el acero laminado plano porque el hacerlo habría permitido que los lectores determinasen la información

²⁰²⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 378-379.

²⁰²⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

²⁰²⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 416.

²⁰²⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 417.

²⁰³⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1330.

²⁰³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1331.

referente al acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas por el simple procedimiento de restar los datos de cada uno de los demás productos planos.²⁰³²

7.796 Los Estados Unidos alegan que la aseveración de las Comunidades Europeas según la cual la USITC debió, como mínimo, publicar "datos agregados" para mantener la confidencialidad y cumplir a la vez los requisitos de publicación del párrafo 1 del artículo 3, fue rechazada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.²⁰³³ Los Estados Unidos sostienen que ese Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión:

"[D]ebido a la importancia fundamental de preservar la confidencialidad con respecto a la información comercial de carácter delicado para garantizar la eficacia de las investigaciones nacionales sobre medidas de salvaguardia, de la facultad discrecional acordada implícitamente a las autoridades investigadoras en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al determinar si existen o no 'motivos' para que la información se trate como 'confidencial', y de la prohibición precisa y preceptiva establecida en esa disposición de que esas autoridades revelen dicha información sin autorización de la parte que la haya presentado, no podemos constatar que los Estados Unidos hayan violado sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 4 del Acuerdo mencionado ni, concretamente, las dimanantes del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, al no divulgar, en el informe publicado de la USITC, información que reúne los requisitos establecidos en la política de la USITC para toda información 'que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial', con inclusión de los datos agregados".²⁰³⁴

7.797 Los Estados Unidos afirman a continuación que, en el caso más reciente, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* confirmó que los requisitos de publicación que establece el párrafo 1 del artículo 3 deben interpretarse en forma que no menoscabe las prescripciones de confidencialidad del párrafo 2 del mismo artículo. En particular, el Grupo Especial indicó lo siguiente:

"En lo que respecta a la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en la determinación publicada constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* constató que la obligación [estipulada en el párrafo 2 c) del artículo 4] de publicar un 'análisis detallado del caso objeto de investigación' y 'una demostración de la pertinencia de los factores determinados' no puede entrañar la publicación de 'información a la que se atribuya carácter confidencial de conformidad' con el párrafo 2 del artículo 3."²⁰³⁵

7.798 Según los Estados Unidos, no hay ninguna razón por la que el Grupo Especial no deba orientarse por la constatación hecha por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* respecto de la alegación de las Comunidades Europeas referente al párrafo 2 c) del artículo 4. Del mismo modo, y teniendo en cuenta la referencia expresa del párrafo 2 c) del artículo 4

²⁰³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1332.

²⁰³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1336.

²⁰³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1337.

²⁰³⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1338.

al artículo 3, los Estados Unidos no advierten cómo es posible que la prescripción de la frase final del párrafo 1 del artículo 3, de publicar "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y derecho", pueda suponer la publicación de "información que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. Los Estados Unidos, en consecuencia, exhortan al Grupo Especial a rechazar la alegación de las Comunidades Europeas según la cual la omisión de incluir información confidencial pertinente en la publicación de una determinación constituye en sí misma una violación del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 c) del artículo 4. A juicio de los Estados Unidos, por lo tanto, no había ninguna prescripción que los obligara a publicar información confidencial, ni siquiera en forma "agregada".²⁰³⁶

7.799 Las Comunidades Europeas alegan que el artículo 11 del ESD dispone que los grupos especiales, entre otras cosas, deben hacer una evaluación objetiva de los hechos. Las Comunidades Europeas se apoyan también en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en que el Órgano de Apelación, según las Comunidades Europeas, constató que el Grupo Especial no había cumplido su obligación con arreglo al artículo 11 cuando, al evaluar la validez del análisis de la USITC, se apoyó en explicaciones suministradas por los Estados Unidos durante las actuaciones y que no figuraban en el informe de la USITC. Sobre la base de esa decisión, las Comunidades Europeas argumentan que el Miembro que aplica una medida de salvaguardia debe facilitar, en el informe que debe presentar, todos los datos y explicaciones que basten para justificar la medida. Según las Comunidades Europeas, esto no obliga al Miembro a divulgar datos que sean confidenciales, cuya divulgación pudiera perjudicar a empresas determinadas. Pero exige, según las Comunidades Europeas, que el Miembro presente datos agregados en que no sea posible identificar los correspondientes a empresas determinadas, o suministre datos indizados que ilustren sus tendencias. Las Comunidades Europeas sostienen que ese requisito, en algunos sentidos, es la obligación concomitante de la que está impuesta a las empresas, de suministrar un resumen no confidencial de los datos, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 3.²⁰³⁷

7.800 Las Comunidades Europeas alegan que es legítimo preservar la confidencialidad de la información cuando una sola empresa ha suministrado a la autoridad competente los datos que ésta ha utilizado para justificar la medida de salvaguardia. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define la "rama de producción nacional" como "el conjunto de los productores", o "aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Las Comunidades Europeas argumentan que, puesto que debe demostrarse la existencia de daño grave, como mínimo, para "una proporción importante" de la producción, es forzoso plantearse si cabe considerar que los datos prueban que "una proporción importante" de la rama de producción nacional ha sufrido daño grave cuando sólo un productor suministra datos.²⁰³⁸

7.801 Las Comunidades Europeas alegan que, dando por entendido que la USITC estaba sometida a determinadas obligaciones en materia de confidencialidad en virtud del derecho interno, tal cosa no exime a los Estados Unidos de su obligación, en el régimen de la OMC, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada de sus constataciones sobre los hechos y las conclusiones jurídicas

²⁰³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1340.

²⁰³⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 384.

²⁰³⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 387.

extraídas de ellos. A juicio de las Comunidades Europeas, cuando dos o más empresas hubieran suministrado datos, su presentación agregada habría bastado para asegurar que la información confidencial referente a empresas determinadas no pasara a conocimiento público. Las Comunidades Europeas argumentan, además, que aun cuando los datos hubieran sido facilitados por una sola empresa, podrían haber sido indizados en forma suficiente para demostrar, de manera fundamentada y adecuada, la justificación de la medida de salvaguardia adoptada.²⁰³⁹

7.802 Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas son la única parte reclamante en estas actuaciones que plantea una alegación referente a la información confidencial. Los Estados Unidos afirman que, en consecuencia, todos los demás reclamantes consideran que el informe público de la USITC es adecuado en ese sentido, o bien, por lo menos, que no es un tema que deban tratar en esta diferencia.²⁰⁴⁰

7.803 Los Estados Unidos observan que las Comunidades Europeas reconocen que los Estados Unidos tienen ciertas obligaciones en materia de confidencialidad con arreglo a su derecho interno y no piden que los Estados Unidos violen esas obligaciones ni que faciliten las versiones confidenciales de los cuadros de datos pertinentes. Los Estados Unidos observan que, efectivamente, la protección que el derecho estadounidense otorga a la información confidencial está en conformidad con la protección análoga que confiere el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁴¹ También observan que las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos "podrían haber" indizado esa información en su informe, pero tampoco ahora parecen procurar una información indizada. Las Comunidades Europeas afirman que ya es tarde para que los Estados Unidos "subsanen los defectos del informe suministrando ahora la información".²⁰⁴² Los Estados Unidos responden que el hecho de que "hubieran podido" elaborar un resumen no confidencial de los datos confidenciales no se traduce en una obligación de hacerlo. El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a los Miembros a publicar información indizada ni otros resúmenes públicos como parte de su informe, y las Comunidades Europeas no mencionan ninguna disposición del Acuerdo ni ninguna constatación de grupos especiales o del Órgano de Apelación en apoyo de esta deducción que realizan. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo, basta que "las autoridades competentes [publiquen] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".²⁰⁴³

7.804 Los Estados Unidos observan que la USITC publicó dos versiones de su informe, una confidencial y otra pública. La versión confidencial fue enviada al Presidente y a las personas autorizadas con arreglo a la disposición administrativa cautelar de la USITC (incluidos los abogados de los principales productores de acero de la UE). Se puso a disposición del público una versión expurgada. Ninguna disposición del párrafo 1 del artículo 3 ni del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes a dar a conocer en un informe público la información confidencial en que se apoyan sus constataciones y conclusiones. En efecto, el párrafo 2 del artículo 3, que es el segundo párrafo del mismo artículo que impone a las autoridades competentes la publicación de un informe, reconoce que esas autoridades probablemente hayan

²⁰³⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 418.

²⁰⁴⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1323.

²⁰⁴¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1324.

²⁰⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1325.

²⁰⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1326.

recibido informaciones confidenciales durante su investigación, y establece en términos muy inequívocos que "dicha información no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado".²⁰⁴⁴

7.805 Los Estados Unidos afirman también que no es únicamente su derecho interno el que impide que la Comisión revele informaciones confidenciales. El propio párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a preservar esa confidencialidad. Los Estados Unidos se remiten al Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que constató lo siguiente:

"Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades investigadoras nacionales tienen la obligación de no divulgar -incluso al publicar sus informes en los que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y se demuestre la pertinencia de los factores examinados- información que 'por su naturaleza sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial' sin autorización de la parte que la haya presentado."²⁰⁴⁵

7.806 Según los Estados Unidos, puesto que los propios términos del párrafo 2 c) del artículo 4 incorporan expresamente las disposiciones del artículo 3, y que el texto concreto e imperativo del párrafo 2 del artículo 3 se refiere al régimen de la información que tiene carácter confidencial o se facilita con ese carácter, la prescripción del párrafo 2 c) del artículo 4 de publicar "un análisis detallado del caso objeto de investigación" y "una demostración de la pertinencia de los factores examinados" no puede suponer la necesidad de publicar "información que por su naturaleza sea confidencial o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁴⁶

7.807 Las Comunidades Europeas, frente a estas respuestas, alegan que la USITC, como autoridad investigadora, estaba obligada a tratar como confidenciales algunas de las informaciones recibidas. Esto significaba que esos datos no podían revelarse en su informe público. Las Comunidades Europeas no controvierten que los Estados Unidos pueden negarse a suministrar determinados datos cuando existe justificación para darles trato confidencial. Sin embargo, el hecho de que los Estados Unidos puedan retener determinados datos no los exime de su obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada. Sin una explicación fundamentada y adecuada, el Grupo Especial no puede realizar una evaluación objetiva de la cuestión planteada ante él y, como los Miembros interesados de la OMC, no puede cerciorarse de que se hayan cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia.²⁰⁴⁷

7.808 Las Comunidades Europeas alegan, además, que gran parte de la argumentación de los Estados Unidos sobre esta cuestión ha consistido en que no están obligados a revelar datos confidenciales.²⁰⁴⁸ Según las Comunidades Europeas, no se trata de eso. Las Comunidades Europeas

²⁰⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1327.

²⁰⁴⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.19, citado en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1334.

²⁰⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1335.

²⁰⁴⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 308.

²⁰⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1322-1340.

han alegado que la USITC estaba obligada a facilitar una explicación fundamentada y adecuada y que ello podía hacerse mediante el suministro, por ejemplo, de datos indizados o agregados. Los Estados Unidos rechazaron este planteo, argumentando lo siguiente:

"[E]l hecho de que 'hubieran podido' elaborar un resumen no confidencial de los datos confidenciales no se traduce en una obligación de hacerlo".²⁰⁴⁹

7.809 Según las Comunidades Europeas²⁰⁵⁰, los Estados Unidos parecen haber negado con esto la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada de sus constataciones. Sin embargo, respondiendo a una pregunta del Grupo Especial sobre la relación entre la posibilidad de preservar la información confidencial y la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, los Estados Unidos expresaron esta opinión:

"Cuando una investigación involucra un volumen importante de información confidencial, existen varios medios por los que la autoridad puede cumplir tanto su obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, como su obligación impuesta por el párrafo 2 del mismo artículo, de no revelar información confidencial."²⁰⁵¹

7.810 Las Comunidades Europeas dicen que, aunque no formularían el régimen en vigor exactamente en los mismos términos, reciben con satisfacción que los Estados Unidos estén de acuerdo en que el derecho alegado, de no revelar información confidencial, coexiste con la obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada para que se cumpla el criterio del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la existencia de "daño grave". El problema que entonces se plantea consiste en determinar cuál es la obligación de la autoridad investigadora, teniendo presente su deber de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, respecto de los datos a los que corresponde dar un régimen confidencial.²⁰⁵²

7.811 Las Comunidades Europeas observan que, procurando resolver esta diferencia, pidieron que los Estados Unidos facilitaran información que no se había incluido en la versión pública del informe de la USITC. Las Comunidades Europeas dicen que los Estados Unidos nunca respondieron a esa solicitud. Alegan, además, que los Estados Unidos no pueden tratar de subsanar la insuficiencia de su informe facilitando ahora las informaciones que, para respetar el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debieron haber figurado en el informe.²⁰⁵³

7.812 Los Estados Unidos responden afirmando que, después de la reunión celebrada con representantes de las Comunidades Europeas, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales pidió informalmente a la USITC que examinara la versión pública de su informe para determinar si algunos de los datos expurgados de los cuadros había sido

²⁰⁴⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 309.

²⁰⁵⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 310.

²⁰⁵¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁵² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 311.

²⁰⁵³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 419.

calificado indebidamente como confidencial y correspondía revelarlo. La USITC constató que ninguno de los datos se había calificado indebidamente como confidencial. En consecuencia, los Estados Unidos no tenían nada de que informar. Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial debe tener presente que el informe de la USITC contenía cerca de 400 cuadros, que en un porcentaje abrumador se dieron a conocer íntegramente en la versión pública. Según los Estados Unidos, la discrepancia de las Comunidades Europeas se refiere únicamente a datos expurgados de 14 de esos cuadros.²⁰⁵⁴

7.813 Al responder a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos alegan que no consideran que exista contradicción entre el requisito del párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y suficiente, y el requisito del párrafo 2 del mismo artículo, de preservar la información confidencial. La obligación que tiene la autoridad de preservar la información confidencial conforme al párrafo 2 del artículo 3 no está condicionada en modo alguno. La primera oración de esa norma establece que la información confidencial "será, previa justificación al respecto, tratada como tal por las autoridades competentes". La disposición no establece que la autoridad pueda revelar esa información si es de particular importancia para su decisión, o su revelación ayuda a comprender los fundamentos de sus constataciones y conclusiones. La obligación que tiene la autoridad de no revelar la información confidencial es absoluta. Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, las constataciones y las conclusiones fundamentadas que la autoridad establezca con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 deben ser constataciones y conclusiones que no revelen información confidencial. Puesto que la preservación de la confidencialidad es obligatoria, un grupo especial ciertamente no puede extraer deducciones desfavorables para un Miembro del hecho de que la autoridad competente de ese Miembro no haya revelado informaciones confidenciales. Por el contrario, el grupo especial debe juzgar si la explicación dada por la autoridad es o no adecuada sobre la base de la información que esa autoridad podía revelar.²⁰⁵⁵

7.814 Los Estados Unidos también alegan que, cuando una investigación involucra un volumen importante de información confidencial, existen varios medios por los que la autoridad puede cumplir tanto su obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 3, de facilitar una explicación fundamentada y adecuada, como su obligación impuesta por el párrafo 2 del mismo artículo, de no revelar información confidencial. Uno de los medios posibles consiste en suministrar una exposición analítica no confidencial de las informaciones confidenciales. Los Estados Unidos sostienen que éste es un método aplicado reiteradas veces por la USITC en su informe. Por ejemplo, al analizar la baja de los precios de las barras acabadas en frío, la USITC debió expurgar ciertos números que cuantificaban las disminuciones de precios que figuran en la página 105 de su informe. En lugar de ello, calificó las bajas como "impresionantes". De este modo, la naturaleza de su análisis puede advertirse con claridad. Incluso en el caso de las varillas de acero inoxidable, en que prácticamente todos los datos referentes a la rama de producción nacional eran confidenciales, la USITC logró analizar las tendencias de los datos de la rama de producción en términos generales, pero descriptivos, que permiten al Grupo Especial discernir los fundamentos de las conclusiones de la USITC. De este modo, la USITC presentó constataciones y conclusiones que no revelan información confidencial.²⁰⁵⁶

²⁰⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1329.

²⁰⁵⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁵⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

7.815 Las Comunidades Europeas responden que la cuestión no consiste en determinar si la tendencia "puede advertirse" o no gracias al empleo de la palabra "impresionante". Se trata de saber si la autoridad competente ha facilitado o no, para decirlo con las palabras del Órgano de Apelación, "una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación".²⁰⁵⁷ El empleo de la palabra "impresionante" nada dice sobre si los hechos corroboran o no la determinación de que la baja de los precios fue "impresionante". Las Comunidades Europeas afirman que no proponen que los Estados Unidos revelen información de naturaleza confidencial. La indización de la evolución de los precios sería una de las formas que permitirían al Grupo Especial determinar si efectivamente hubo una baja de precios "impresionante". Por cierto, la cita de la constatación respecto de la cual los Estados Unidos consideran que el empleo de la palabra "impresionante" resulta suficiente ilustra que el concepto de "exposición analítica no confidencial" de las informaciones confidenciales no hace que la autoridad competente facilite una explicación razonada y adecuada de sus constataciones:

"[E]l valor unitario medio de los productos importados tuvo tendencia a la baja desde 1996 hasta 1998, y la disminución se aceleró en 1999. [...] Ofrecen otras pruebas de que los precios de importación tuvieron una baja impresionante en 1999 los datos referentes a las barras redondas de una pulgada C12L14, las barras acabadas en frío, respecto de las cuales la Comisión obtuvo datos significativos sobre los precios de los productos importados. Entre el último trimestre de 1998 y el primero del año siguiente, los precios de importación de este producto disminuyeron *** por ciento. Volvieron a bajar *** por ciento más entre el primer trimestre de 1999 y el segundo, en la disminución trimestral más aguda registrada hasta ese momento en el período examinado".²⁰⁵⁸

7.816 Según las Comunidades Europeas, no hay indicación alguna sobre el modo en que los factores corroboran la determinación de la USITC según la cual la disminución de los precios de importación fue "impresionante". Si los datos sobre los precios de importación se hubieran indizado, la autoridad investigadora, sin suministrar las cifras concretas, podría haber mostrado que la disminución de los precios tenía magnitud suficiente para que se la calificara como "impresionante". En consecuencia, no basta presentar una "exposición analítica no confidencial" para facilitar una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran la determinación.²⁰⁵⁹

7.817 Con respecto a la omisión alegada de presentar dato alguno (salvo los referentes a la importación) acerca de las varillas de acero inoxidable y la omisión de presentar datos financieros sobre las barras y varillas de acero inoxidable, las Comunidades Europeas observan que antes alegaron respecto de esos tres productos, y así lo reconoció la USITC, que la evolución de los costos (relacionada principalmente con el níquel), además del costo de la energía, había tenido importantes efectos en los resultados de la rama de producción. Las Comunidades Europeas señalan que, con respecto a las barras de acero inoxidable, la USITC constató lo siguiente:

²⁰⁵⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103.

²⁰⁵⁸ Informe de la USITC, volumen I, páginas 105-106, mencionado en la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 77 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, y citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 313.

²⁰⁵⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 313.

"A pesar de que el valor unitario medio de las ventas comerciales netas de la rama de producción aumentó en 2000 y 2001, el costo de los productos vendidos aumentó para la rama de producción de *** por ciento de sus ingresos netos por ventas a *** por ciento en sus valores comerciales netos en 1999; *** por ciento de sus ventas comerciales netas en 2000; y *** por ciento en el período intermedio de 2001. Debido a estos márgenes decrecientes entre el costo de los productos vendidos para la rama de producción y el valor neto de sus ventas, el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó pasando de un beneficio de *** por ciento en 1998 a una pérdida de *** por ciento en 1999, tuvo sólo una recuperación leve para lograr un beneficio mínimo de *** por ciento en 2000 y registró después, en el período intermedio de 2001, una caída que los llevó a una pérdida de *** por ciento."²⁰⁶⁰

7.818 Según las Comunidades Europeas, el aumento de los costos, en determinadas circunstancias, puede ser otro motivo de daño. En consecuencia, su análisis puede ser decisivo. Pero como los costos de estos productos no se presentaron en forma indizada, no hay modo alguno de determinar si los hechos constatados por la USITC corroboran su determinación. El mismo problema fue tratado en igual forma respecto de las varillas de acero inoxidable²⁰⁶¹ y del alambre de acero inoxidable.²⁰⁶² Las Comunidades Europeas dicen que el caso más chocante de empleo de la expurgación acaso sea el referente a los argumentos de las partes interesadas en el sentido de que determinados problemas que afectaban a uno solo de los muy pocos productores nacionales repercutían en la situación general de la rama de producción nacional. Con respecto a las varillas y barras de acero inoxidable, la USITC señaló lo siguiente:

"[A]demás, también hemos examinado el argumento de una empresa declarante en el sentido de que la situación de la rama de producción, durante el período, fue afectada significativamente por los resultados desfavorables del productor nacional AL Tech/Empire. Sin embargo, ***".²⁰⁶³

7.819 Las Comunidades Europeas afirman que, por lo tanto, habiéndose aceptado que un Miembro debe facilitar una explicación razonada y adecuada aunque no puedan revelarse determinados datos por motivos de confidencialidad, no puede haber duda de que no basta presentar solamente una "exposición analítica no confidencial" para facilitar una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran una determinación de existencia de daño grave y relación causal. Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos probaron en su análisis sobre la proporcionalidad de la medida aplicada a las varillas de acero inoxidable que eran perfectamente capaces de suministrar datos con una presentación diferente que preservara la confidencialidad de la información en que se basaban, y que les era posible facilitar una explicación razonada y adecuada.²⁰⁶⁴ En consecuencia, en

²⁰⁶⁰ Informe de la USITC, volumen I, páginas 211-212 (no se reproducen las notas de pie de página), citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 315.

²⁰⁶¹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 220-221.

²⁰⁶² Informe de la USITC, volumen I, página 259.

²⁰⁶³ Informe de la USITC, volumen I, página 221 y, respecto de las barras de acero inoxidable, página 212, donde la USITC indica: "Observamos, sin embargo, que ***": citado en la Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 316.

²⁰⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 1160-1161.

lo referente a las varillas de acero inoxidable, las barras de acero inoxidable y el alambre de acero inoxidable, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁶⁵

iii) *Datos recientes*

7.820 Las Comunidades Europeas alegan que los Miembros deben tener en cuenta todas las informaciones de que disponen antes de adoptar una medida. Afirman que esto constituye un elemento esencial para facilitar una explicación fundamentada y suficiente, sobre todo en relación con las determinaciones de amenaza de daño grave, que dependen de una extrapolación de las tendencias. Las Comunidades Europeas argumentan que, si los datos recientes de que se dispone antes de que la autoridad competente decida imponer medidas de salvaguardia ponen en duda una determinación de amenaza de daño grave, la autoridad competente debe justificar su determinación de tal amenaza a la luz de esa evolución reciente. Según las Comunidades Europeas, la omisión de hacerlo significa que la determinación no es fundamentada y suficiente y, además, la conclusión de la autoridad competente en el sentido de que se justifica una medida resultaría incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁶⁶

iv) *Análisis de las tendencias*

7.821 Las Comunidades Europeas afirman que la USITC basó diversas determinaciones (por ejemplo, sobre la utilización de la capacidad, los valores unitarios medios, el costo de las materias primas y la productividad) en una comparación entre el momento inicial y el momento final (es decir, entre 1996 y 2000). Al proceder así, no facilitó ningún dato que pudiera indicar las tendencias de los indicadores de daño durante el período objeto de investigación y que, por consiguiente, hubiera permitido un adecuado análisis de la relación causal. Las Comunidades Europeas alegan que la falta de datos que indiquen las tendencias muestra que el análisis, tanto sobre la existencia de daño como sobre la relación causal, no fue adecuadamente fundamentado ni explicado por la USITC.²⁰⁶⁷

c) *Agregación de los datos*

i) *CCFRS*

7.822 Las Comunidades Europeas alegan que, en lo que respecta a CCFRS, el informe de la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la determinación. En particular, las Comunidades Europeas alegan que, a pesar de que existían conjuntos de datos separados referentes a cada uno de los productos que la USITC acumula en un único grupo de CCFRS (es decir, los desbastes, las chapas y el acero laminado en caliente y en frío y revestido), no había cuadros que contuvieran datos referentes a los cinco productos agrupados por la USITC. De este modo, las constataciones sobre existencia de daño referentes al único grupo de productos de la categoría CCFRS se basaron en datos agregados de los cinco productos. Las Comunidades Europeas argumentan que

²⁰⁶⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 317.

²⁰⁶⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

²⁰⁶⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 412.

no había forma alguna de determinar de qué modo se habían calculado los datos referentes al conjunto de CCFRS y, por consiguiente, si estaban o no justificadas las conclusiones a que llegó la USITC.²⁰⁶⁸

7.823 Además, las Comunidades Europeas alegan que la agregación planteaba considerables problemas de doble cómputo que, según afirman, debían resolverse para evitar que los datos agregados dejaran de ser dignos de crédito.²⁰⁶⁹ Las Comunidades Europeas sostienen que el doble cómputo era consecuencia, entre otras razones, de que la capacidad de producción de algunos productos se utilizaba también para producir otros, y una proporción importante de los productos se consumía en la fabricación de otros más elaborados. Las Comunidades Europeas afirman que la USITC, por lo tanto, tenía conciencia de estos problemas cuando llevó a cabo su investigación. Sin embargo, en el informe de la USITC nunca se facilitó (ni tampoco en otro lugar) un cuadro que mostrara y explicara los ajustes aplicados a los datos para tomar en consideración ese doble cómputo.²⁰⁷⁰

7.824 Las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no pueden pretender al mismo tiempo basarse en el grupo agregado CCFRS y, por otro lado, no facilitar datos correctos sobre ese grupo artificioso que ella misma creó. Según las Comunidades Europeas, sin esa demostración la determinación no queda fundamentada y adecuadamente explicada.²⁰⁷¹ Observan, a este respecto, que los cuadros generales referentes a los productos planos fueron considerados confidenciales por la USITC.²⁰⁷² Las Comunidades Europeas dicen que, de cualquier modo, esos cuadros no habrían dado una imagen precisa completa del grupo de CCFRS porque también incluían informaciones sobre acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y productos fundidos con estaño.²⁰⁷³

7.825 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la USITC, al llevar a cabo su investigación, reconoció que en algunos casos el consumo de CCFRS para uso propio en la fabricación de productos más elaborados podía dar lugar a problemas de doble cómputo si se efectuaba una simple agregación de los cinco tipos de CCFRS respecto de los datos relativos a algunos factores correspondientes al daño (como la producción y la capacidad). La USITC consultó a las partes en la investigación sobre la forma en que podrían minimizarse esos problemas de doble cómputo.²⁰⁷⁴ Al formular sus determinaciones, la USITC se apoyó en general en datos combinados referentes a los cinco tipos de CCFRS. Pero para tener en cuenta los problemas de doble cómputo examinó también datos relativos a tipos separados de CCFRS y tomó en consideración diversas formas de medir esos factores, conforme a los argumentos expuestos por representantes de productores nacionales y

²⁰⁶⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 410.

²⁰⁶⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 411.

²⁰⁷⁰ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 72 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁷¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 411.

²⁰⁷² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

²⁰⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 413.

²⁰⁷⁴ Informe de la USITC, página FLAT-15 (nota 11), página FLAT-30 (nota 13) y FLAT-44 (nota 14).

extranjeros. Constató que, en la mayoría de los casos, esos datos separados mostraban tendencias análogas a las que presentaban los datos agregados del conjunto de la rama de producción.^{2075, 2076}

ii) *Productos fundidos con estaño*

7.826 Noruega sostiene que hay un número indeterminado de productores de acero fundido con estaño que también producen otros diversos tipos de CCFRS, entre ellos los desbastes y también productos anteriores a la laminación de planos en caliente (planchones). No existen pruebas de que los resultados de explotación de esas partes de las empresas hayan sido separados al establecer cuáles son las empresas "productoras del producto similar".²⁰⁷⁷ Noruega sostiene que al no hacerse tal cosa resulta una evaluación incorrecta del daño a la rama de producción de acero fundido con estaño, porque el supuesto daño puede haber sido causado por otras partes de la actividad de esas empresas.²⁰⁷⁸

7.827 Los Estados Unidos responden que Noruega se equivoca. Su argumento parece dar por supuesto que, si un productor estadounidense produce varios tipos diferentes de acero, informa de sus datos a la USITC sobre la base de todos sus productos. En realidad, el cuestionario de la USITC indicaba que cada productor nacional informase de todos los datos, incluidos los financieros, separadamente respecto de cada una de las 33 categorías de acero.²⁰⁷⁹ Como el acero fundido con estaño constituía una categoría separada a los efectos de la obtención de datos, el productor de acero fundido con estaño y de otros tipos de acero abarcados por la investigación tendría que haber informado sobre sus datos referentes al acero fundido con estaño separadamente de lo relativo a otras categorías. Además, el personal de la USITC examinó las respuestas al cuestionario presentadas por todos los productores nacionales para comprobar si existían discrepancias en sus datos sobre factores que incluían los envíos, las ventas y la capacidad.^{2080, 2081}

d) Procedimientos de decisión seguidos en las determinaciones de la USITC sobre la existencia de daño

7.828 China alega que, debido a la situación de votación empatada respecto del alambre de acero inoxidable, la investigación sobre ese producto no quedó completa hasta que el Presidente, en su Proclamación, decidió cuál era la determinación que apoyaba. China observa que, en el artículo 4 de la Proclamación Presidencial, el Presidente decidió "tomar en consideración la determinación de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente" en lo que respecta al alambre de

²⁰⁷⁵ Informe de la USITC, página 51 (nota 193) y página 56 (nota 232).

²⁰⁷⁶ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 24 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁰⁷⁷ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 236.

²⁰⁷⁸ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 73.

²⁰⁷⁹ EE.UU. - Prueba documental 22 (instrucciones del cuestionario); Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 319.

²⁰⁸⁰ Informe de la USITC, página OVERVIEW -7.

²⁰⁸¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 25 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

acero inoxidable. China afirma, sin embargo, que los miembros de la Comisión que votaron afirmativamente no estuvieron de acuerdo en una determinación única y común, y el Presidente no indicó cuál era precisamente el dictamen favorable a una medida de salvaguardia que aprobaba. China alega que, en consecuencia, la decisión del Presidente no estuvo apoyada por una explicación clara de los motivos por los que constataba que la rama de producción de alambre de acero inoxidable sufría daño o amenaza de daño grave. Sobre la base de lo anterior, China sostiene que resulta muy difícil determinar si los factores causantes de daño fueron o no examinados debidamente y si la determinación presidencial daba una explicación suficiente y válida.²⁰⁸²

7.829 Al responder a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos observan que el Presidente Koplán constató amenaza de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en alambre de acero inoxidable; la Sra. Bragg constató amenaza de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en "productos de alambre de acero inoxidable" (incluidos tanto el alambre de acero inoxidable como los cables de ese alambre); el Sr. Devaney constató la existencia de daño grave sobre la base de un producto similar consistente en productos de alambre de acero inoxidable; y los otros tres miembros de la USITC formularon determinaciones negativas respecto del alambre de acero inoxidable. Los Estados Unidos alegan que, a los efectos de determinar si el aumento de las importaciones causaba un daño grave a una rama de producción nacional, la "determinación de las autoridades competentes" está librada al derecho interno del Miembro respectivo. Existe una práctica firmemente establecida en el derecho de los Estados Unidos en virtud de la cual, cuando los miembros de la USITC discrepan acerca de la definición del producto similar, la determinación de la USITC se basa en la combinación de las determinaciones de los diferentes miembros de la Comisión. Los Estados Unidos sostienen que, en este caso, los seis miembros de la Comisión formularon tres determinaciones positivas y tres negativas respecto del alambre de acero inoxidable. Con arreglo al derecho interno estadounidense, el Presidente puede considerar que la votación empatada de la USITC es una determinación positiva. La combinación de decisiones es aceptable mientras cada uno de los integrantes del órgano se haya referido a los productos de que se trata y haya constatado que el aumento de las importaciones causa un daño grave o una amenaza de daño grave.²⁰⁸³

7.830 Los Estados Unidos observan que existe también la cuestión independiente de si la autoridad competente ha enunciado "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [haya] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" para su determinación, según lo requiere el párrafo 1 del artículo 3. Los Estados Unidos indican que el derecho estadounidense distingue la determinación, que es la conclusión formulada por la USITC, de su explicación. Cuando un órgano como la USITC tiene múltiples miembros y éstos no formulan un dictamen colectivo en apoyo de su determinación, el Grupo Especial debe remitirse al dictamen individual de cada miembro del órgano cuyo voto fue necesario para que la autoridad llegara a su determinación. Los Estados Unidos alegan que el requisito del párrafo 1 del artículo 3 queda cumplido cuando cada uno de los miembros del órgano ha enunciado constataciones y conclusiones fundamentadas que apoyan la conclusión a que ha llegado respecto de los bienes de que se trata.²⁰⁸⁴

²⁰⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

²⁰⁸³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 78 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁸⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 78 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

H. RELACIÓN CAUSAL

1. Definición y establecimiento de la "relación de causalidad"

7.831 Noruega, el Brasil y otros reclamantes alegan que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias significan que los Miembros deben acreditar una "relación de causalidad" explícita entre el aumento de las importaciones y cualquier daño grave que haya sufrido la rama de producción nacional.²⁰⁸⁵

7.832 China y Nueva Zelandia sostienen que, sobre la base de la jurisprudencia del Órgano de Apelación, la tarea que corresponde a la autoridad competente al determinar si existe la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave "supone una relación auténtica y sustancial de causa a efecto".²⁰⁸⁶ Para ello, la autoridad competente debe determinar la coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave; no debe atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores; y debe exponer esto último de manera explícita y expresa a través de una explicación fundamentada, clara, inequívoca y directa.²⁰⁸⁷ Suiza y Noruega consideran que la determinación de la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto suele involucrar dos aspectos: en primer lugar, suele existir una coincidencia de las tendencias entre el daño grave y el aumento de las importaciones; en segundo lugar, debe mostrarse la transmisión del daño grave por el aumento de las importaciones teniendo presente la coincidencia (o la falta de coincidencia) de las tendencias.²⁰⁸⁸

7.833 Nueva Zelandia agrega que los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4, combinados, ponen de relieve la importancia de asegurar que las autoridades competentes fundamenten su determinación de que el aumento de las importaciones ha causado, o amenaza causar, un daño grave, mediante una evaluación adecuada y objetiva de todos los factores pertinentes que tienen relación con la rama de producción. A juicio de Nueva Zelandia, sólo de este modo es posible demostrar la necesaria "relación de causalidad" que menciona específicamente el párrafo 2 b) del artículo 4.²⁰⁸⁹

7.834 Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación ha descrito en varias ocasiones las prescripciones básicas aplicables a un análisis de la relación de causalidad en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁹⁰ Como cuestión general, el Órgano de Apelación ha afirmado que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene "dos prescripciones jurídicas

²⁰⁸⁵ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 285; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 147.

²⁰⁸⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 352; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.111.

²⁰⁸⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.111; Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

²⁰⁸⁸ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 292; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 293.

²⁰⁸⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.110.

²⁰⁹⁰ Los Estados Unidos citan los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 200-222; *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 162-188, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 60-92; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 140-147.

distintas" que deben satisfacerse para que una medida de salvaguardia esté en conformidad con el Acuerdo. En primer lugar, como se indica en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad debe demostrar la "existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave". En segundo lugar, conforme a lo establecido en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad competente debe asegurarse de que "el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribu[ya] al aumento de las importaciones".²⁰⁹¹

2. Correlación

7.835 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, declaró que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones "normalmente debería coincidir" con un descenso de todos los factores de daño pertinentes.²⁰⁹² Nueva Zelandia agrega que una coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño dará un indicio inicial importante de existencia de la relación de causalidad²⁰⁹³ y que la autoridad competente debe demostrar esa coincidencia.²⁰⁹⁴ Según las Comunidades Europeas y el Brasil, los hechos deben demostrar, como mínimo, una correlación temporal entre el aumento de las importaciones y la baja de los resultados de la rama de producción.²⁰⁹⁵

7.836 Nueva Zelandia observa que el Órgano de Apelación no ha establecido parámetros matemáticos abstractos sobre el grado necesario de coincidencia.²⁰⁹⁶ De modo similar, las Comunidades Europeas y Noruega alegan que no existe ninguna fórmula matemática que estipule el marco temporal en que debe establecerse la relación de causalidad.²⁰⁹⁷ El Japón y el Brasil alegan igualmente que es imposible indicar una norma precisa.²⁰⁹⁸ No obstante, las Comunidades Europeas,

²⁰⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 401.

²⁰⁹² Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 113; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 103; respuesta escrita de Suiza a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 283; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 63; respuesta escrita de Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁹³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.113.

²⁰⁹⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.112.

²⁰⁹⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 438; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 149.

²⁰⁹⁶ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁹⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁰⁹⁸ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

Suiza y Noruega alegan que el grado de coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido tiene que ser sustancial.²⁰⁹⁹

7.837 El Japón, Suiza y el Brasil sostienen que el término "coincidencia" supone una relación muy estrecha entre el aumento de las importaciones y el daño, dentro de un período de tiempo reducido. En efecto, el *Oxford English Dictionary* define el verbo inglés "coincide" ("coincidir") como "[o]ccupy the same portion of space ... [o]ccur at or during the same time" ("ocupar el mismo espacio ... ocurrir a la vez o durante el mismo tiempo").²¹⁰⁰ Corea alega que la coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones y el momento en que se realiza el daño es pertinente en cuanto debe existir lógicamente una conexión estrecha.²¹⁰¹

7.838 Las Comunidades Europeas y el Brasil alegan que, cuando no existe esa correlación, no puede afirmarse que el aumento de las importaciones haya causado el daño grave.²¹⁰² Más concretamente, el Brasil sostiene que si no hay correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave no puede haber relación de causalidad y no puede aplicarse ninguna medida.²¹⁰³ De manera similar, Noruega alega que cuando no hay correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido es sumamente dudoso que exista una relación de causalidad.²¹⁰⁴

7.839 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil alegan que cuando no hay coincidencia sigue siendo posible que exista una relación de causalidad, pero la autoridad competente debe presentar a su respecto "un análisis muy concluyente".²¹⁰⁵ Suiza y Noruega sostienen también que, cuando no existe coincidencia, hace falta un "análisis concluyente" que establezca la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el presunto daño grave, teniendo en cuenta la coincidencia de las tendencias y los medios por los cuales el aumento de las importaciones transmite ese daño.²¹⁰⁶ El Japón y el Brasil dicen que, como mínimo, debe existir

²⁰⁹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 451; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 293; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 294.

²¹⁰⁰ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 113; respuesta escrita de Suiza a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 63; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹⁰¹ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹⁰² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 438; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 149.

²¹⁰³ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

²¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 283.

²¹⁰⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 450 y 453; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 114; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la misma pregunta. Corresponde hacer referencia, a este respecto, a *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

²¹⁰⁶ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 296.

algún grado de correlación comprobable, pertinente y "muy concluyente" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²¹⁰⁷

7.840 Los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación ha afirmado sistemáticamente que el "objetivo primordial" de un Miembro al realizar una investigación en materia de salvaguardias es "determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave". Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que, al interpretar el párrafo 2 a) y la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo, el Órgano de Apelación ha declarado que la consideración "esencial" en un análisis de la relación de causalidad consiste en evaluar si existe una "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño". Los Estados Unidos añaden que el Órgano de Apelación ha indicado que, incluso en ausencia de una "coincidencia entre un aumento de las importaciones y una disminución de los factores de daño pertinentes", la autoridad competente no pierde su facultad de constatar la existencia de la relación de causalidad requerida entre el aumento de las importaciones y el daño grave; antes bien, la autoridad competente puede aun así constatar la existencia de la relación de causalidad necesaria para justificar una medida de salvaguardia si facilita un "análisis [...] preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad".²¹⁰⁸

7.841 Los Estados Unidos añaden que, respecto de los 10 productos de acero a los que el Presidente impuso una medida de salvaguardia, la USITC consideró todas las pruebas que constaban en el expediente y llegó a la conclusión de que había una correlación clara entre las tendencias de volumen y precios de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción. Además, la USITC también realizó, respecto de cada producto, un análisis detallado y bien razonado de las amplias pruebas que obraban en el expediente demostrando que había una correlación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²¹⁰⁹

7.842 Los Estados Unidos alegan que, aunque los reclamantes reconocen acertadamente que el Órgano de Apelación ha indicado que "normalmente" debe existir una "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño", los argumentos de los reclamantes a ese respecto apuntan en general casi exclusivamente a un análisis de las correlaciones entre las tendencias de la importación y de la rama de producción dentro de un mismo año civil. Este criterio no aprecia que el aumento de volumen de las importaciones o la disminución de sus precios en determinado año civil puede no quedar plenamente reflejado en sus efectos sobre la situación de la rama de producción hasta el año civil siguiente, y aun el subsiguiente.²¹¹⁰ Los Estados Unidos también alegan que, en muchos casos, los reclamantes concentran su atención indebidamente en correlaciones anuales entre el cambio del volumen de las importaciones y los cambios de los indicadores de daño a la rama de producción, sin reconocer que los cambios de la situación de ésta pueden deberse a la competencia de las

²¹⁰⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 114; respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²¹⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 402-403.

²¹⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 425; Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 63.

²¹¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 446.

importaciones tanto en el volumen como en los precios.²¹¹¹ Los Estados Unidos alegan que el tipo de análisis que pretenden los reclamantes -es decir, un examen exclusivo de las correlaciones entre las tendencias del volumen de las importaciones y el nivel de rentabilidad de la rama de producción- correspondería a una evaluación imprecisa y manifiestamente incompleta acerca de si el aumento de las importaciones, y las pautas de sus precios, han causado o no un daño grave a la rama de producción nacional.²¹¹²

7.843 Corea alega que el desfase o la desconexión entre el aumento de las importaciones y el daño grave indica una alta probabilidad de que los efectos comprobados sean consecuencia de otros factores extraños y no del aumento de las importaciones. Además, en ese caso las autoridades competentes deberían explicar cómo y por qué constataron la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a pesar de no haber coincidencia.²¹¹³ Del mismo modo, el Japón y el Brasil reconocen que puede constatarse una correlación entre el aumento de las importaciones y el daño en situaciones en que los efectos están desfasados. Sin embargo, alegan que el "análisis concluyente" tendría que explicar por qué existe ese desfase y cómo funciona. En ese sentido, sostienen que la existencia de un desfase en relación con las causas se produce de manera particular respecto de cada rama de producción y de cada mercado.²¹¹⁴ Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que cuanto más alejada esté la manifestación del daño grave del aumento de las importaciones (es decir, cuanto mayor sea el intervalo) más probable será que el daño constatado se deba a otros factores distintos del aumento de las importaciones.²¹¹⁵ En tales condiciones, por lo tanto, las autoridades tienen un deber más estricto de establecer mediante pruebas concluyentes que, a pesar de ello, la relación existe.²¹¹⁶

7.844 En respuesta, los Estados Unidos aducen que estos reclamantes parecen estar de acuerdo con los Estados Unidos en que las importaciones pueden tener una repercusión directa, aunque diferida, en determinados indicadores de la situación de una rama de producción. En respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos señalan que los reclamantes han admitido que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que el aumento de las importaciones tenga una repercusión directa e inmediata sobre todos los indicadores de la situación de una rama de producción en el mismo año en que se produce un aumento súbito de las importaciones. Como reconocieron las Comunidades Europeas, en el Acuerdo sobre Salvaguardias "no existe ninguna fórmula matemática que estipule el

²¹¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 448.

²¹¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 449.

²¹¹³ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 135; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹¹⁴ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²¹¹⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 140; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²¹¹⁶ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

marco temporal en que debe establecerse [una] relación de causalidad" entre las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. De manera análoga, el Japón está de acuerdo en que no hay "ningún criterio para determinar cuándo debe materializarse el efecto del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional". En otras palabras, al igual que varios otros reclamantes, el Japón y las Comunidades Europeas reconocen claramente que el carácter de la "correlación" temporal entre los aumentos de las importaciones y los cambios en la situación de la rama de producción depende de los factores relativos a los resultados que se examinen y de la manera en que las importaciones afecten a esos factores.²¹¹⁷

7.845 Como consecuencia, los Estados Unidos aducen que los reclamantes se equivocan al alegar que la autoridad competente debe presentar un análisis "más concluyente" sobre la causalidad cuando existe un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y el descenso de determinados factores en los resultados de la rama de producción. Según los Estados Unidos, es simplemente inexacto que un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y la disminución de los factores sobre los resultados de la rama de producción indique falta de "correlación" o de coincidencia entre lo uno y lo otro. Los ciclos económicos y otros factores externos pueden determinar que las importaciones repercutan de manera no directa, sino diferida, en uno o más de los indicadores de los resultados de una rama de producción.²¹¹⁸

7.846 Los Estados Unidos alegan que un aumento de las importaciones puede tener efectos directos e inmediatos en muchos factores relativos a los resultados de una rama de producción, como la participación en el mercado, los niveles de producción o los niveles de los envíos.²¹¹⁹ No obstante, el aumento de las importaciones también puede tener repercusiones directas pero diferidas en ciertos factores de los resultados de una rama de producción, como sus niveles de empleo, los de inversión de capital o los gastos de investigación y desarrollo. Por ejemplo, una empresa afectada por un aumento súbito y sustancial de las importaciones en un año no habrá de quebrar necesariamente de inmediato.²¹²⁰ Por el contrario, la mayoría de las empresas adoptarán todas las medidas posibles para evitar la quiebra, porque ésta tendría consecuencias negativas importantes en su prestigio comercial y su acceso a los capitales. Por consiguiente, las empresas pueden retrasar su quiebra durante varios años, incluso después de que su actividad ha sufrido un daño grave causado por un hecho importante, como el aumento súbito y grave de las importaciones.²¹²¹ Los Estados Unidos sostienen que, del mismo modo, una empresa puede no reducir su personal de inmediato cuando se produce el primer aumento súbito de las importaciones en un mercado. En lugar de ello, es razonable que la empresa tome cierto tiempo para evaluar si el aumento de las importaciones parece reducir sus envíos o sus niveles de precios durante un período prolongado, lo que podría indicar la necesidad de reducir el personal de la empresa para lograr una disminución de sus costos.²¹²² En realidad, un aumento de las

²¹¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 117-118.

²¹¹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

²¹¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

²¹²⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 237.

²¹²¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 120.

²¹²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

importaciones puede tener al mismo tiempo un efecto inmediato y otro diferido en algunos de los factores relativos a los resultados de la rama de producción.²¹²³

7.847 Respondiendo en particular a este argumento, el Japón dice que los Estados Unidos plantean la alegación simplista de que las quiebras y las reducciones de personal son reacciones intrínsecamente diferidas ante los acontecimientos provocados por el mercado. Pero el Japón alega que este argumento no responde a la verdadera cuestión. Se trata de saber qué causó las quiebras y las reducciones de personal. La respuesta es una disminución de los ingresos por concepto de ventas y de los beneficios causada por la disminución de los precios, según sostuvo la rama de producción nacional y constató la USITC.²¹²⁴ La USITC consideró que esto constituía prueba de daño sufrido por la rama de producción, pero no estableció una correlación entre la disminución de precios en el mercado interno y el aumento de las importaciones que, en realidad, había dejado de producirse en 1998. Por lo tanto, la pregunta que correspondía plantearse era qué causó la disminución de los precios en el mercado interno. Conforme a lo alegado, los efectos en los precios son mucho más inmediatos que las quiebras y las reducciones de personal, suponiendo que no existan sobrantes de existencias. Como no los había en este caso, la falta de correlación entre el aumento de las importaciones y las bajas de precios en el mercado interno muestra que la rama de producción estaba afectada por algún factor distinto del aumento de las importaciones ocurrido dos años antes. En las actuaciones desarrolladas ante la USITC, los declarantes demostraron los efectos de otras causas, que tenían una clara correlación con los resultados de la rama de producción; pero la USITC desconoció esos efectos comprobados.²¹²⁵

7.848 Los Estados Unidos observan que, en materia de medidas antidumping, un informe aprobado de un grupo especial constató específicamente que no era indispensable un vínculo temporal inmediato entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de una rama de producción para establecer una relación de causalidad entre las importaciones y ese deterioro.²¹²⁶ En el asunto *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, el Grupo Especial rechazó la afirmación de Turquía según la cual debía existir una conexión temporal estricta entre las importaciones objeto de dumping y el daño sufrido por la rama de producción, observando lo siguiente sobre ese argumento:

"... se [basaba] en el supuesto, bastante artificial, de que el mercado absorbe instantáneamente las importaciones, y responde a ellas, en el momento en que entran en el territorio del país importador. Ese supuesto se basa implícitamente en la existencia de la denominada 'información perfecta' en el mercado (es decir, que todos los agentes del mercado toman conocimiento instantáneamente de todas las señales del mercado)".²¹²⁷

²¹²³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122; véase también la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹²⁴ Informe de la USITC, páginas 62 y 63.

²¹²⁵ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹²⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 123.

²¹²⁷ Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.129.

7.849 Según los Estados Unidos, en otras palabras, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que no debía pretenderse que la autoridad competente constatará la existencia de una relación de causalidad directa e inmediata entre las importaciones y las tendencias desfavorables de la situación de una rama de producción, como insisten en sostener los reclamantes.

7.850 En consecuencia, sostienen los Estados Unidos, los reclamantes se equivocan al alegar que la autoridad competente debe presentar un análisis "más concluyente" de la relación de causalidad cuando existe un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y el descenso de determinados factores relativos a los resultados de la rama de producción. Simplemente no se trata de que -como suponen los reclamantes- un desfase temporal entre los aumentos de las importaciones y las bajas de los factores relativos a los resultados de la rama de producción indique falta de "correlación" o de coincidencia entre lo uno y lo otro. Los ciclos económicos naturales y otros factores externos pueden determinar que las importaciones repercutan de manera no directa, sino diferida, en uno o más de los indicadores de los resultados de una rama de producción.²¹²⁸

7.851 Teniendo presente lo anterior, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial no necesita aplicar un criterio de examen más riguroso al análisis de la USITC simplemente porque exista un desfase temporal entre el aumento de las importaciones y la disminución de algunos de los factores relativos a los resultados de una rama de producción. Lo único que el Grupo Especial debe indagar es si la explicación de la USITC acerca de la relación de causalidad entre las importaciones y el deterioro registrado de la situación de la rama de producción es o no "fundamentada", "adecuada" y "clara", como quedó establecido en *Estados Unidos - Tubos*.²¹²⁹

7.852 El Japón y el Brasil plantean también que, en el caso de la industria del acero, existen mercados de entrega inmediata muy activos. En otras palabras, sostienen que las ventas se efectúan más para entrega inmediata que mediante contratos previos. Sostienen que así ocurre particularmente con CCFRS. De este modo, si las importaciones mismas tienen algún efecto en los precios del mercado interno, ese efecto se advertirá rápidamente en cambios producidos en los precios de la rama de producción nacional para entrega inmediata. Por la misma razón, también pueden advertirse con rapidez los efectos en el volumen. El Japón y el Brasil argumentan que, aunque las existencias constituyen un factor importante, su nivel en este caso no indica efectos diferidos importantes. Los niveles de existencias correspondían aproximadamente a un mes o menos. En consecuencia, según las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Nueva Zelanda y el Brasil, el argumento de los Estados Unidos de que las importaciones de 1998 pudieron tener efectos negativos diferidos a finales de 1999 es sumamente improbable y, por cierto, no fue probado por la USITC.²¹³⁰ El Brasil alega que los datos en que se apoyaron los Estados Unidos y los argumentos que invocan, ya se basen en el volumen o en los precios, no respaldan la teoría de los "efectos diferidos" y ciertamente no lo hacen de manera "concluyente". El Brasil sostiene que esto resulta con evidencia de un rápido examen de la

²¹²⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 124.

²¹²⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

²¹³⁰ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, en la que hizo referencia al informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49; respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; respuesta escrita de Nueva Zelanda a la misma pregunta; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

información sobre volúmenes y precios que la USITC tuvo ante sí y de las premisas simplistas que adoptó y que nunca fueron fundamentadas.²¹³¹

7.853 Los Estados Unidos sostienen que, si bien hay un volumen sustancial de ventas para entrega inmediata en el mercado de los CCFRS, ese mercado se caracteriza por un mayor volumen de ventas. Los Estados Unidos sostienen que, más concretamente, de los 233 compradores que comunicaron que realizaban todas o casi todas sus compras para entrega inmediata o mediante contratos, 128 (es decir, el 54 por ciento) comunicaron que realizaban todas o casi todas sus compras mediante contratos. Además, de los 73 compradores que comunicaron que realizaban cantidades sustanciales de compras tanto mediante contrato como para entrega inmediata, fueron más del doble los que comunicaron que realizaban mediante contrato la mayor parte de sus compras.²¹³² En otras palabras, el mercado de los productos laminados planos de acero al carbono no puede describirse simplemente como un mercado para entrega inmediata; de hecho, la mayoría de las decisiones de compra del mercado se adopta mediante contrato. Además, habida cuenta de la importancia que tienen en el mercado las ventas realizadas mediante contrato, es incorrecta la sugerencia del Brasil de que los precios para entrega inmediata constituyen el principal determinante del nivel de los precios en el mercado. Resulta bastante claro que los precios contractuales también tuvieron una función importante en la fijación de los precios del mercado.²¹³³

7.854 El Brasil agrega que los Estados Unidos parecen interpretar y apreciar la importancia que tiene la necesidad de constatar una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional antes de que pueda imponerse una medida.²¹³⁴ Sin embargo, según el Brasil, los Estados Unidos nunca cumplen su obligación de exponer de qué modo demostró efectivamente la USITC en este caso una relación de causalidad, y la tentativa de los Estados Unidos de rehabilitar el "análisis" de la USITC no puede bastar. El Brasil sostiene que el aumento de las importaciones no "coincidió" con un deterioro de los factores de daño a la rama de producción nacional pertinentes, y la USITC no presentó ningún "análisis muy concluyente" de los motivos por los cuales, a pesar de ello, se manifestaba la relación causal (es decir, alguna correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave).²¹³⁵

7.855 Además, el Japón, Suiza y el Brasil alegan que, desde el punto de vista jurídico, cualquier marco temporal tiene una limitación impuesta por el umbral que prescriben el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX del GATT de 1947, conforme al cual el aumento de las importaciones tiene que ser reciente.²¹³⁶ El Japón, Corea y el Brasil alegan que un desfase de dos años, que según sostienen

²¹³¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 12; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 69; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹³² Informe de la USITC, volumen II, página FLAT-61.

²¹³³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 27 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹³⁴ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

²¹³⁵ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 62.

²¹³⁶ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Suiza a la misma pregunta; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

existió en este caso, no cumple ese requisito.²¹³⁷ Corea, Noruega y el Brasil sostienen que ningún análisis concluyente apoyaba el efecto de desfase y que, por el contrario, los hechos respaldan la conclusión opuesta. Del mismo modo, Noruega alega que el efecto de desfase planteado por los Estados Unidos no está fundamentado -producto por producto- por el necesario "análisis de por qué sigue existiendo una relación de causalidad", exigido por el Órgano de Apelación.²¹³⁸ El Brasil sostiene, además, que las autoridades de los Estados Unidos sólo han presentado, a lo sumo, una explicación teóricamente posible y que esa explicación desconoce otras pruebas decisivas.²¹³⁹ Corea alega igualmente que los Estados Unidos no han demostrado el "vehículo" o medio por el cual el aumento de las importaciones, muy anterior, provocó el daño grave que se produjo mucho después, y que la USITC ciertamente no documentó esa relación de causalidad.²¹⁴⁰ Añade que el necesario "análisis concluyente" debe encontrarse en el propio informe de la USITC, y los Estados Unidos no pueden suplirlo con justificaciones *a posteriori*.²¹⁴¹

7.856 Los Estados Unidos también alegan que los reclamantes presentan sistemáticamente argumentos sobre la relación causal que se basan principalmente en comparaciones entre las tendencias de la importación y un número limitado de factores sobre los resultados de la rama de producción, escogidos selectivamente. Los Estados Unidos sostienen que esos argumentos están viciados porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que se preste atención a uno o dos criterios escogidos, sino a todos los criterios pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, los defectos de estos argumentos se vuelven aun más evidentes cuando se advierte que los reclamantes modifican sistemáticamente los elementos de juicio que utilizan en sus argumentos sobre la relación de causalidad al pasar de un producto a otro. Por ejemplo, los Estados Unidos afirman que las Comunidades Europeas, aunque apoyan su argumento referente a la "relación de causalidad" respecto de CCFRS en un análisis de factores de daño como la capacidad de la rama de producción, su producción, el costo de la chatarra y los niveles de rentabilidad, en el caso de los productos fundidos con estaño, basan su argumento sobre la "relación de causalidad" casi exclusivamente en una comparación entre el valor unitario medio de los productos importados y los productos nacionales. Los Estados Unidos sostienen que, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que debe tenerse en cuenta cuando una autoridad competente lleva a cabo su análisis en un procedimiento sobre salvaguardias es la totalidad de las tendencias de la rama de producción, y su interacción.²¹⁴²

²¹³⁷ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 115; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹³⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 134; respuesta escrita del Brasil a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹³⁹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹⁴⁰ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹⁴¹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 142.

²¹⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 450.

7.857 Frente a estas respuestas, el Brasil argumenta que, a pesar de todas las protestas de los Estados Unidos sobre la utilización por los reclamantes de un marco temporal demasiado estrecho o de "datos escogidos" de manera engañosa para refutar la existencia de una relación de causalidad, el Brasil y las otras partes no han hecho otra cosa que reconstruir el análisis de la propia USITC. El Brasil y Corea sostienen que, en realidad, al presentar sus argumentos han examinado todo el período objeto de investigación. Fue la USITC la que concentró su atención en datos escogidos selectivamente y en un período reducido. El Brasil alega que, además, a pesar de todo cuanto dicen de la necesidad de una evaluación más amplia de la rama de producción y las importaciones, la defensa que esgrimen los Estados Unidos del informe de la USITC se refiere a los mismos escasos factores que el propio informe de la USITC: el volumen de las importaciones, el precio de los productos importados y los beneficios de la rama de producción nacional.²¹⁴³ Del mismo modo, Nueva Zelandia alega que la propia USITC centró su atención en los efectos del aumento de volumen de las importaciones sobre los precios del mercado interno, con exclusión de otros factores. En consecuencia, es éste el análisis que Nueva Zelandia ha objetado.²¹⁴⁴

a) CCFRS

i) *Coincidencia temporal*

7.858 Según el Brasil, la constatación de una "relación de causalidad" por la USITC era incompatible con los hechos y, por lo tanto, violaba la prescripción de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4. El Brasil alega que las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción no establecen la correlación que exige el párrafo 2 del artículo 4.²¹⁴⁵

7.859 El Brasil y el Japón alegan que, aunque la USITC aduce que el aumento de las importaciones y el descenso de los resultados de la rama de producción de CCFRS se produjeron al mismo tiempo, los hechos muestran que cualquier daño que haya podido sufrir la rama de producción nacional sólo tuvo lugar después de que las importaciones ya habían comenzado a disminuir.²¹⁴⁶ Más específicamente, el Brasil y el Japón alegan que la aseveración decisiva de la USITC, de que en 1998 un aumento súbito de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, no encuentra respaldo en sus propios datos. Según el Japón, Corea y el Brasil, las pruebas muestran que cuando las importaciones estaban aumentando, al comienzo del período, la rama de producción estadounidense no sufría daño; más adelante, cuando cabía afirmar que esa rama de producción sufría daño, las importaciones estaban disminuyendo.²¹⁴⁷ El Japón y el Brasil alegan que, en consecuencia, hubo una falta total de correlación temporal entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama

²¹⁴³ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 68; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 133.

²¹⁴⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.100.

²¹⁴⁵ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 174.

²¹⁴⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 161; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 231.

²¹⁴⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 232; Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 105-108; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 162.

de producción nacional. Conforme a la jurisprudencia del Órgano de Apelación, esto no cumple el requisito mínimo para establecer la existencia de una relación de causalidad.²¹⁴⁸

7.860 Las Comunidades Europeas, Corea y Nueva Zelandia alegan que el informe de la USITC no demuestra en ninguna forma plausible una coincidencia de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave²¹⁴⁹ y que con esto queda en tela de juicio la existencia de cualquier relación sustancial entre el daño grave y las importaciones.²¹⁵⁰ Las Comunidades Europeas afirman que, no habiendo tendencias coincidentes, el Órgano de Apelación ha exigido pruebas "muy concluyentes" para demostrar la existencia de una relación de causalidad. Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia alegan que la USITC no ha presentado tales pruebas concluyentes.²¹⁵¹ En opinión de Corea, un análisis adecuado de las tendencias habría revelado que las importaciones disminuyeron durante más de dos años y medio, tendencia que se aceleró durante el último período de 18 meses.²¹⁵²

7.861 Nueva Zelandia alega que, contrariamente a la decisión del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, en que se reconoció que las tendencias, tanto de los factores de daño como de las importaciones, tienen tanta importancia como los niveles absolutos, y que es la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño lo esencial para el análisis y la determinación sobre la causalidad, la USITC no realizó ninguna comparación seria entre el presunto factor de daño grave representado por la imposibilidad de lograr un nivel razonable de beneficios en las actividades productivas nacionales y las tendencias de las importaciones, en volumen o participación en el mercado. Según Nueva Zelandia, una comparación adecuada de estos factores con el margen de explotación de la producción nacional no muestra relación alguna entre ellos. En realidad, según Nueva Zelandia, prueba lo contrario de lo que la USITC dio por supuesto.²¹⁵³

7.862 Nueva Zelandia afirma a este respecto que no existe relación alguna entre los volúmenes importados y cualquier daño resultante de la disminución en los márgenes de explotación nacionales. Nueva Zelandia sostiene que en 1996-97 hubo un aumento del volumen de las importaciones del 5 por ciento que coincidió con casi el 2 por ciento de aumento en el margen de explotación en 1997; un aumento de las importaciones del 31 por ciento entre 1997 y 1998 coincidió con un margen de explotación del 4 por ciento en 1998; y una caída del 18 por ciento en las importaciones entre 1998 y 1999, que a continuación se mantuvieron a lo largo de 2000 en su nivel de 1999, coincidió con una disminución, y no un aumento, del margen de explotación en 1999 y 2000.²¹⁵⁴ Según Nueva Zelandia, las cifras intermedias (del primer semestre) de 2000 y de 2001 debieron indicar a la USITC

²¹⁴⁸ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 161; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 231.

²¹⁴⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 471; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.123; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 81 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104.

²¹⁵¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 471; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.123.

²¹⁵² Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 105.

²¹⁵³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.125.

²¹⁵⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.126.

una tendencia que mostraba la misma falta de coincidencia al final del período objeto de investigación: un aumento de las importaciones del 40 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 coincidió con una disminución del margen de explotación al -11,5 por ciento en el primer semestre de 2001. La misma tendencia indicaba que el volumen total definitivo de las importaciones de 2001 sería inferior en más del 30 por ciento al total de 1996, cuando la rama de producción nacional gozaba de un margen de explotación del 4,3 por ciento.²¹⁵⁵ Según Nueva Zelanda, el análisis de cada uno de los productos de la categoría de CCFRS daría en lo esencial iguales resultados. De este modo, según Nueva Zelanda, la alegación de la USITC según la cual los aumentos de las importaciones estuvieron vinculados con disminuciones del margen de explotación en el país simplemente no encuentra respaldo.²¹⁵⁶

7.863 Del mismo modo, el Brasil alega que las importaciones de CCFRS sólo aumentaron del 10,0 por ciento de la producción en 1996 al 13,2 por ciento en 1998, antes de retroceder al 10,5 por ciento de la producción en 2000 y disminuir aun más en el período intermedio de 2001. Se manifiesta la misma tendencia cuando se consideran las importaciones, ya sea en porcentaje del mercado abierto o en porcentaje del consumo interno aparente. Además, la propia USITC calificó los ingresos de explotación de 1996, del 4,3 por ciento, como "beneficios de explotación razonables". En 1998 fueron prácticamente iguales, del 4,0 por ciento. En esas condiciones, difícilmente puede llegarse a la conclusión de que los resultados de explotación de 1998 fueron de algún modo irrazonables, sin hablar de un daño grave. El Brasil sostiene que la USITC, apreciando tal vez este hecho, procuró llevar al extremo su teoría de la "aguda declinación" concentrando su atención en los ingresos de explotación de 1997, que fueron levemente mejores a los de 1996 y 1998 y alcanzaron un nivel sin precedentes en la rama de producción.²¹⁵⁷ También pueden utilizarse para este argumento otros indicadores de los resultados de la rama de producción. Además, las tendencias de la importación y de los resultados de la rama de producción en los distintos productos que componen CCFRS -acero laminado en caliente, chapas, acero laminado en frío y acero resistente a la corrosión- comparten sin excepciones la misma relación básica.²¹⁵⁸

7.864 Nueva Zelanda añade que el análisis hecho por la USITC de los movimientos de la participación de los productos importados en el consumo del mercado interno es limitado y engañosamente selectivo en cuanto destaca determinados aumentos periódicos en lugar de la tendencia general decreciente de esa participación. Tampoco examina ninguna coincidencia entre los movimientos de la participación de las importaciones en el mercado y los presuntos factores de daño.²¹⁵⁹

7.865 Los Estados Unidos aducen que la USITC estableció que había una clara correlación entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción. Los Estados Unidos señalan que la USITC tuvo expresamente en cuenta factores que afectaban a la competitividad de la mercancía nacional y la importada en el mercado estadounidense, las tendencias de los volúmenes de las importaciones y la participación en el mercado durante el período, los efectos de las importaciones en los precios y las correlaciones entre esas tendencias y los cambios en los diversos

²¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.127.

²¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.128.

²¹⁵⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 62.

²¹⁵⁸ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 65.

²¹⁵⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.129.

indicadores de la situación de la rama de producción.²¹⁶⁰ Tras realizar este examen, la USITC constató correctamente que había una clara correlación entre los aumentos de las importaciones de bajo precio y el deterioro sustancial de la rama de producción durante el período. En particular, tras señalar que los niveles del volumen de las importaciones habían permanecido esencialmente estables en 1996 y 1997²¹⁶¹, la USITC constató que un "impresionante aumento del volumen de las importaciones en 1998 -en el momento medio del período examinado- coincidió con fuertes deterioros de los resultados y la situación de la rama de producción nacional que se produjeron a pesar de una intensificación de la demanda en los Estados Unidos". Además, la USITC señaló que las importaciones que registraron un aumento súbito en 1998 entraron en el mercado a precios que eran, "por lo general, [...] considerablemente inferiores" a los de los dos primeros años del período y que los precios de las importaciones eran considerablemente inferiores a los de la mercancía nacional, lo que llevó a que los precios internos descendieran.²¹⁶²

7.866 Los Estados Unidos alegan que, como señaló correctamente la USITC en su análisis, el expediente mostraba una correlación directa entre los cambios que durante 1998, 1999 y 2000 tuvieron las características de las importaciones en su volumen y sus precios y las disminuciones de los márgenes de explotación de la rama de producción en esos años.²¹⁶³ Según los Estados Unidos, el aumento súbito del volumen de las importaciones registrado en 1998 efectivamente tuvo efectos negativos claros en la situación general de la rama de producción. En 1998, cuando el volumen de las importaciones aumentó el 31,3 por ciento y el valor de sus ventas disminuyó el 8,4 por ciento, la participación de la rama de producción en el total del mercado cayó el 2,5 puntos porcentuales; su participación en el mercado comercial disminuyó más de 5 puntos porcentuales; el valor de sus ventas netas totales se redujo el 3,0 por ciento (a pesar de un aumento del 0,5 por ciento en el volumen global neto de las ventas); el precio unitario medio de sus ventas disminuyó el 3,1 por ciento; sus beneficios brutos agregados se redujeron el 19,8 por ciento; el nivel de sus ingresos totales de explotación cayó el 36,9 por ciento; y el margen de sus ingresos de explotación se redujo 2,1 puntos porcentuales respecto del nivel del año precedente. Estas disminuciones se produjeron, según alegan los Estados Unidos, en un mercado cuya demanda creció el 3,2 por ciento.²¹⁶⁴ Los Estados Unidos alegan que, además, hubo una correlación inequívoca entre las tendencias de volumen y precios de las importaciones y el persistente deterioro de la situación de la rama de producción que tuvo lugar en 1999 y 2000. A este respecto, a pesar de que el volumen de las importaciones "se atenuó un tanto" en 1999 y 2000 respecto del nivel de su aumento súbito de 1998, en ambos años se mantuvo considerablemente por encima de los niveles de 1996 y 1997. En realidad, en el año 2000 el volumen de las importaciones fue el 13,7 por ciento más alto que en 1996. Además, estos altos niveles de productos importados siguieron vendiéndose a precios considerablemente inferiores a los precios internos y que, en realidad, eran inferiores a sus niveles de 1996 y 1997. Debido a estas persistentes e importantes ventas a menor precio, las importaciones hicieron bajar los precios internos y contuvieron su subida tanto en 1999 como en 2000 y provocaron una permanente disminución de los valores unitarios netos de venta de la rama de producción, sus beneficios brutos, sus ingresos de

²¹⁶⁰ Informe de la USITC, páginas 60-62.

²¹⁶¹ Informe de la USITC, páginas 59-60.

²¹⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 459-463.

²¹⁶³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 449. 461-464.

²¹⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 470; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126.

explotación y el margen respectivo.²¹⁶⁵ Los Estados Unidos sostienen que el expediente de la USITC corroboraba estas constataciones. Indicaba, y así lo constató correctamente la USITC, que había una coincidencia directa entre el aumento súbito de importaciones de bajo precio y el deterioro de la situación de la rama de producción en 1998.²¹⁶⁶

7.867 Las Comunidades Europeas, ante estas respuestas, afirman que el argumento de los Estados Unidos según el cual basta demostrar "una correlación directa entre los cambios que durante 1998, 1999 y 2000 tuvieron las características de las importaciones en su volumen y sus precios y las disminuciones de los márgenes de explotación de la rama de producción en esos años", supone que les es imposible establecer un aumento de las importaciones en esos años, por lo que necesitan apoyarse en las características de los precios.²¹⁶⁷ Las Comunidades Europeas sostienen que está perfectamente claro en el Acuerdo sobre Salvaguardias que la autoridad competente está obligada a acreditar la existencia de una auténtica relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²¹⁶⁸ Según las Comunidades Europeas, los niveles de precios pueden ser uno de los mecanismos por los que el aumento de las importaciones transmite o causa un daño. Pero esos niveles de los precios tienen que estar relacionados con un aumento de las importaciones que cumpla los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los niveles de precios existentes dos años después de que las importaciones alcanzaron su máximo no pueden considerarse vinculados con ese hecho.²¹⁶⁹

7.868 Nueva Zelandia añade que es fácil descartar el argumento de los Estados Unidos según el cual puede establecerse la necesaria coincidencia entre el aumento de las importaciones de 1997-98 y el daño. El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que exista coincidencia entre el aumento de las importaciones y el daño grave, no entre un aumento de las importaciones y un deterioro de la situación de la rama de producción. No existieron pruebas de daño en 1998, sino sólo una leve disminución de los márgenes de explotación a un nivel todavía satisfactorio del 4 por ciento.²¹⁷⁰ Por último, Nueva Zelandia alega que el argumento de que los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones (es decir, entre 1997 y 1998) seguían produciéndose en 1999 y algunos años después (si se aceptara como fundamento básico para constatar una relación de causalidad conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias) despojaría de todo contenido el requisito de la coincidencia temporal. Tal coincidencia no existió, de modo que la USITC debía presentar un "análisis muy concluyente" de por qué seguía existiendo una relación de causalidad. No podía hacerlo y no lo hizo,

²¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

²¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 462.

²¹⁶⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 370.

²¹⁶⁸ El párrafo 1 del artículo 2 se refiere a que "las importaciones ... han aumentado en tal cantidad" que "causan o amenazan causar un daño grave", mientras que el párrafo 2 a) del artículo 4 habla de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave", y el párrafo 2 b) del artículo 4 se refiere a "la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave".

²¹⁶⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 371.

²¹⁷⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.98.

y en realidad no presentó absolutamente ninguna prueba, ni de efectos diferidos persistentes en los precios ni del supuesto daño a que presuntamente habría dado lugar.²¹⁷¹

7.869 Los Estados Unidos ilustran sus argumentos del párrafo 7.840 sobre los efectos diferidos diciendo que diversas empresas de CCFRS quebraron en 2000 y 2001²¹⁷² a pesar de que las importaciones habían comenzado a irrumpir en el mercado en 1998.²¹⁷³ Del mismo modo, los Estados Unidos alegan que la rama de producción de CCFRS no redujo de inmediato el volumen de su personal en 1998, cuando se produjo en el mercado de los Estados Unidos el primer aumento súbito de importaciones de CCFRS, a pesar de que ese aumento causó una importante pérdida de participación en el mercado, hizo bajar los precios y redujo los beneficios de la rama de producción.²¹⁷⁴ En lugar de ello, la rama de producción realizó la primera reducción importante del volumen de su personal en 1999, cuando se puso en evidencia que las importaciones se mantendrían en niveles elevados en el mercado y habrían de seguir haciendo bajar los precios en él.^{2175, 2176}

7.870 El Brasil observa²¹⁷⁷ que la USITC declaró lo siguiente:

"Después del aumento súbito inicial de las importaciones en 1998, como se ha indicado, su volumen se atenuó un tanto pero se mantuvo por encima de sus niveles alcanzados en 1996-1997. Una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias. Las existencias de final de período que tenían los importadores aumentaron considerablemente en 1998, así como las que tenían los centros de servicios."²¹⁷⁸

7.871 En vista de lo anterior, Corea alega que el análisis de la USITC, según el cual el aumento de las importaciones registrado en 1998 tuvo efectos diferidos, depende, entre otras cosas, de la constatación de que los importadores aumentaron el volumen de sus existencias.²¹⁷⁹ Corea alega que los datos citados respecto de las existencias no corroboran la conclusión de la USITC. Los niveles de las existencias se modificaron rápidamente. Por ejemplo, Corea sostiene que el informe de la USITC muestra que entre 1996 y 2000, al final de cada ejercicio, los niveles de existencias del conjunto de CCFRS en poder de los importadores tuvieron oscilaciones de entre el 7 y el 15 por ciento del total de

²¹⁷¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.99.

²¹⁷² Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -11.

²¹⁷³ INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²¹⁷⁴ INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²¹⁷⁵ La rama de producción redujo su personal en un 4,2 por ciento (un total de unos 4.500 trabajadores) en 1999. INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33). La rama de producción mantuvo su personal, en lo esencial, en este nivel durante 2000. *Ibid.*

²¹⁷⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

²¹⁷⁷ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹⁷⁸ Dictamen de la Comisión, informe de la USITC, volumen I, página 60.

²¹⁷⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 142; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 116.

los envíos²¹⁸⁰: entre 0,6 y 1,2 meses de existencias durante el período. (Respecto de muchos de los productos de la categoría de CCFRS, los niveles de existencias nunca excedieron de un mes.) De este modo, según Corea, en menos de tres meses se habría agotado el efecto de las importaciones sobre los volúmenes del trimestre anterior o final. Corea sostiene que, como los volúmenes de importación disminuyeron después de 1998²¹⁸¹, no pudieron tener efectos diferidos al final de 1999, y mucho menos en 2000 ó 2001, como sugieren los Estados Unidos.²¹⁸²

7.872 Del mismo modo, el Brasil señala que en 1999, cuando los envíos internos de CCFRS se mantenían básicamente estables en comparación con 1998, los envíos de las acerías a los distribuidores aumentaron prácticamente en todas las categorías del producto, tanto en términos absolutos como en relación con el total de los envíos, lo que indica que los distribuidores no tenían exceso de existencias debido al aumento de las importaciones de 1998 y no estaban liquidando esas existencias en vez de comprar a las acerías estadounidenses. Además, las propias acerías no tenían niveles exagerados de existencias debido a la mayor presencia de productos importados en el mercado ocurrida en 1998. En proporción a los envíos, las existencias de productos laminados en caliente y en frío que poseían las acerías al final de 1999 se encontraban por debajo de sus niveles de 1997; las existencias de desbastes eran casi idénticas a los niveles previos al aumento de las importaciones tanto en términos absolutos como en relación con los envíos; las importaciones de chapas habían aumentado 0,5 punto porcentual en relación con los envíos (debido al menor consumo); y las existencias de CCFRS revestidos (resistentes a la corrosión) habían aumentado levemente en relación con los envíos, sobre todo por el aumento de producción nacional, de más de 3,3 millones de toneladas, cuando los envíos sólo habían aumentado 3,1 millones de toneladas. En síntesis, según el Brasil, no existen pruebas procedentes de los distribuidores de que el aumento de las importaciones de CCFRS en 1998 hubiera creado un problema de existencias en las acerías ni en aquellos de sus clientes a los que más habría afectado su nivel elevado, haciendo disminuir las compras. Al analizar las existencias, la USITC también omitió observar que las existencias de final de período de los productores nacionales de CCFRS disminuyeron, en realidad, entre 1998 y 1999, pasando de 10,5 a 9,8 millones de toneladas.^{2183, 2184}

7.873 El Brasil observa también que los datos sobre las existencias en poder de los importadores que figuran en el informe de la USITC no corroboran la constatación de que el aumento súbito de las importaciones de CCFRS en 1998 creó una acumulación de existencias a nivel de los importadores que pesó en el mercado en 1999, 2000 y el período intermedio de 2001. En primer lugar, el nivel de las existencias de CCFRS en poder de los importadores al final de 1998 sólo había aumentado de 27 a 32 días de envíos. Al final de 1999, los niveles de existencias de CCFRS acabados en poder de los importadores sólo eran levemente superiores a los de 1997 y eran comparables con ellos en relación con los envíos. El único problema diferido aparente en relación con las existencias era un

²¹⁸⁰ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49, página FLAT-43 (Prueba documental CC-6).

²¹⁸¹ *Ibid.* La mayor parte de las existencias de CPLPAC en poder de los importadores, en términos absolutos, está formada por desbastes; y las existencias de desbastes experimentaron su mayor crecimiento después de 1998, cuando las existencias de otros productos planos disminuyeron o se estabilizaron. Los "importadores" de desbastes son productores nacionales de otros productos laminados planos.

²¹⁸² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 143.

²¹⁸³ Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común B.

²¹⁸⁴ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

considerable aumento de las existencias de desbastes en poder de los importadores.²¹⁸⁵ El Brasil sostiene que la única información sobre existencias que figura en el informe de la USITC o en el dictamen de la Comisión sobre la existencia de daño acerca de efectos diferidos del aumento súbito de las importaciones en 1998 no corrobora la conclusión de que ese aumento hubiera dado lugar a que los niveles de las existencias siguieran afectando negativamente al mercado en 1999 y después de ese año. Aunque los Estados Unidos, respecto de esta cuestión, pueden tratar de suplir la inexistencia de hechos y de fundamentos que sustenten la alegación de la USITC, nada muestra el expediente que la corrobore. Hay una gran escasez de datos sobre los niveles de existencias en poder de los distribuidores y, como ya se ha indicado, lo que existe no confirma la teoría de la USITC. Lo mismo vale respecto de las existencias en poder de los productores. En cuanto a esto último, resulta difícil advertir de qué modo un aumento de los niveles de existencias en poder de los importadores equivalente a 5 días en total podía seguir teniendo efectos que se prolongaran en 1999, 2000 y 2001. Además, teniendo en cuenta que al final de 1999 los niveles de existencias de CCFRS acabados habían vuelto a sus niveles de 1997, el único efecto diferido posible en materia de existencias habría provenido de los altos niveles de existencias de desbastes. Pero los Estados Unidos no han explicado nunca de qué modo los desbastes importados, y utilizados exclusivamente en beneficio de productores estadounidenses de CCFRS, podían causar daño a los productores que importaban esos desbastes, y mucho menos han explicado por qué las mayores existencias de desbastes podían afectar negativamente al conjunto de los productores de CCFRS. En consecuencia, para "tragar" la teoría de la USITC sobre los efectos diferidos, el Grupo Especial tendría que admitir que un humilde aumento de 5 días en las existencias propagó sus efectos en el mercado a lo largo de 30 meses y causó un daño grave, o que las existencias de desbastes importados que utilizaba la misma rama de producción que pretende haber sufrido el daño propagaron sus efectos en el mercado durante 30 meses y causaron un daño grave.²¹⁸⁶

7.874 Los Estados Unidos aducen que el expediente mostraba claramente que, de hecho, durante el período hubo un aumento sustancial de los niveles de las existencias en poder de los importadores. Las existencias de CCFRS en poder de los importadores crecieron de 788.000 toneladas en 1997 a 1.322 millones de toneladas en 1998, lo que representó un aumento de cerca del 67,7 por ciento en ese único año. De manera análoga, en 1999, las existencias de los importadores aumentaron un 8,5 por ciento (llegando a 1.434 millones de toneladas) con respecto a su nivel de 1998 y, a continuación, aumentaron un 19,2 por ciento en 2000 (llegando a 1.709 millones de toneladas). El nivel de las existencias aumentó también entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001. Además, la relación de las existencias en poder de los importadores y los niveles de sus envíos aumentó también significativamente durante este período. Entre 1997 y el período intermedio de 2001, la relación entre las existencias de CCFRS en poder de los importadores y los envíos de los importadores aumentó del 7,3 al 17,5 por ciento, duplicándose con creces.²¹⁸⁷ De hecho, la relación aumentó cada año de ese período, pasando del 7,3 por ciento en 1997 al 8,6 por ciento en 1998, al 11,0 por ciento en 1999, al 15,1 por ciento en 2000 y al 17,5 por ciento en 2001. En otras palabras,

²¹⁸⁵ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49.

²¹⁸⁶ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹⁸⁷ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49 (página FLAT-43). Para facilitar la referencia, los Estados Unidos se basan en los porcentajes establecidos respecto de las existencias en poder de los importadores, durante esos períodos, de todos los productos laminados planos al carbono, que incluyen pequeños volúmenes de productos de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y productos fundidos con estaño. Como puede verse, estos porcentajes no cambiarían sino mínimamente si las existencias de productos fundidos con estaño y de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas quedaran excluidas.

aducen los Estados Unidos, el nivel de las existencias de los importadores creció considerablemente, tanto en un nivel absoluto como en uno relativo, entre 1998 y 2001, lo que ejerció una presión sustancial sobre los importadores para que redujeran los niveles de sus precios con el fin de dar salida a esta mercancía de las existencias.²¹⁸⁸

7.875 Los Estados Unidos señalan también que la USITC no se basó en las existencias en poder de los importadores como aspecto decisivo de su análisis de la relación de causalidad. Aunque la USITC observó claramente que el aumento de los niveles de las existencias durante los tres últimos años del período constituía una indicación de que las importaciones estaban teniendo efectos negativos sustanciales en el mercado durante la segunda mitad del período objeto de investigación, la USITC no se basó en este hecho como único aspecto, o ni siquiera como el más decisivo, de su análisis de la relación de causalidad respecto de los productos CCFRS. En segundo lugar, aparte de ignorar completamente los datos relativos a las existencias del centro de servicios citados por la USITC, el Brasil también ha realizado una serie de cálculos para respaldar sus argumentos que ha tenido como resultado una significativa manipulación de los datos relativos a las existencias. Por ejemplo, el Brasil ha excluido de sus cálculos los datos sobre existencias de desbastes -algo completamente carente de fundamento habida cuenta de que los desbastes eran parte integrante de los productos CCFRS y de la rama de producción de éstos-. Cuando se incluyen estas cifras, el número de días disponibles de existencias en poder de los importadores *se duplica con creces* de 1997 a 2000, pasando de 27 a 55 días de existencias. En otras palabras, el Brasil ha reducido el número de días disponibles con respecto a las existencias en poder de los importadores excluyendo la parte de los datos sobre existencias que contribuyó más directamente al aumento de las existencias de los importadores durante el período, lo que ha tenido como resultado un cálculo que obvia y claramente reduciría el número de días disponibles. En tercer lugar, los argumentos del Brasil sólo hacen referencia a los datos relativos a las existencias de los importadores contenidos en el informe de la USITC. Los Estados Unidos alegan que el Brasil ignora por completo el hecho de que la USITC, en su análisis de la relación de causalidad, también se basó en el aumento sustancial de las existencias de CCFRS en los centros de servicios. A este respecto, la USITC reconoció correctamente que las existencias de los centros de servicios habían registrado aumentos constantes y significativos a lo largo de todo el período, pasando de 2,7 meses de suministros disponibles en 1996, a 3,0 meses en 1997, a 3,2 meses en 1998 y 1999, a 3,7 meses en 2000 y a 3,8 meses en el período intermedio de 2001. En términos absolutos, estas existencias aumentaron un 50 por ciento durante el período objeto de investigación, como muestra el cuadro siguiente.²¹⁸⁹

Existencias de CCFRS del centro de servicios (toneladas netas)

1996	1997	1998	1999	2000
2,6 millones	3,0 millones	3,3 millones	3,4 millones	3,9 millones

7.876 El Brasil y el Japón alegan que las dificultades de la USITC en relación con la cronología de los hechos también se manifiestan en todo su análisis relativo a las quiebras. Según el Brasil y el Japón, los datos muestran que los problemas de la rama de producción nacional de acero se manifestaron en un momento muy posterior del período, cuando las importaciones ya estaban en

²¹⁸⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹⁸⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 71 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

disminución, y no durante 1998. En particular, según el Brasil y el Japón, un análisis de la relación causal obliga a evaluar cuándo quebraron las empresas de que se trata. El Japón y el Brasil afirman que 8 de los 10 productores de CCFRS quebraron después de 1998. La mayoría de ellos quebró en 2000 y 2001, incluidas las empresas fallidas que habían sido las mayores productoras. Tomando como base el tonelaje, las empresas que quebraron en 2000 y 2001 constituían casi el 83 por ciento del total de las acerías de CCFRS que quebraron durante el período.²¹⁹⁰

7.877 Los Estados Unidos responden alegando que no cabía esperar que las empresas que empezaron a sufrir dificultades financieras, por ejemplo, causadas por pérdida de participación en el mercado y baja de los precios por la competencia de las importaciones procurasen de inmediato la protección de la legislación en materia de quiebras, en el primer año en que se manifestaron esas dificultades. Debido a las consecuencias negativas de la quiebra (por ejemplo, la imposibilidad de obtener préstamos, el mayor costo del crédito, la resistencia de los proveedores a suministrar materiales y la imposibilidad de atraer otras aportaciones de capital), la mayoría de las empresas lucha durante varios años para recuperar su nivel competitivo antes de promover los procedimientos de quiebra. En realidad, debido al desfase entre el deterioro inicial de los resultados financieros y la quiebra de una empresa, la circunstancia de que 8 de las 10 empresas se declarasen en quiebra en 2000 y 2001, y no en 1998, muestra que efectivamente hubo una correlación probable de esas quiebras con el aumento súbito de las importaciones de bajo precio que tuvo lugar en 1998 y a partir de entonces.²¹⁹¹

7.878 Para ilustrar su argumento del párrafo 7.846, de que el aumento de las importaciones puede tener a la vez un efecto inmediato y otro diferido en los factores mencionados que influyen en los resultados de la rama de producción, los Estados Unidos sostienen que, como señaló la USITC en su informe, el súbito aumento en gran escala de las importaciones de CCFRS en 1998 causó directamente una disminución significativa del precio de los productos nacionales e importados que se manifestó ese año, reduciéndose el valor unitario medio de las importaciones un 8,4 por ciento y disminuyendo un 3,2 por ciento el de las ventas comerciales en el mercado interno.²¹⁹² Ese aumento súbito tuvo efectos claros y directos en los precios en 1998, pero también tuvo efectos negativos diferidos en los niveles de los precios en el mercado interno en 1999 y 2000, porque los grandes volúmenes de productos importados a bajo precio pudieron seguir provocando bajas de precios respecto de sus niveles ya exiguos de 1998. A este respecto, el aumento súbito de las importaciones de 1998 permitió que los altos niveles de importación de 1999 y 2000 impulsaran los precios a la baja, a niveles inferiores a los que de otro modo habrían alcanzado.²¹⁹³

ii) *Pertinencia de los efectos de las importaciones en el volumen y los precios*

7.879 Nueva Zelandia señala que, en la constatación de la USITC sobre la relación causal, es fundamental la alegación de que aumentó el volumen de productos importados que entraban en el mercado "a precios que redujeron e hicieron bajar los precios internos y contuvieron su subida". Se

²¹⁹⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 237; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 168; véase también el párrafo 7.847, donde figura la respuesta escrita del Japón a la pregunta 28 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²¹⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 447.

²¹⁹² INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33) e informe de la USITC, página 61.

²¹⁹³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

afirma que esto causó un daño grave.²¹⁹⁴ El Brasil alega, además, que la USITC invocó las ventas a menor precio, en parte, para sustituir la afirmación de que las importaciones impulsaron los precios a la baja en el mercado de los Estados Unidos.²¹⁹⁵ Según Nueva Zelandia, la USITC llegó a la conclusión de que, como consecuencia de la baja de los precios internos a partir de 1998, los beneficios de la rama de producción se convirtieron en pérdidas en 1999, 2000 y el primer semestre de 2001.²¹⁹⁶ Sin embargo, Nueva Zelandia afirma que la concatenación de la relación de causalidad sencillamente no se manifiesta. Del mismo modo, las Comunidades Europeas sostienen que el examen de los datos indica que esta aseveración es difícilmente verosímil.²¹⁹⁷

7.880 Según Nueva Zelandia, para determinar que las importaciones impulsaron a la baja los precios internos, sería preciso demostrar que las importaciones dieron lugar a una baja de los precios internos y que los productos nacionales perdieron participación en el mercado. Sin embargo, Nueva Zelandia sostiene que no ocurrió ninguna de las dos cosas. En realidad, lo que indican los datos es que, durante el período de que se trata, los productos nacionales ganaron participación en el mercado interno al bajar sus precios más que los precios de los productos importados.²¹⁹⁸ Nueva Zelandia alega que una atención detenida a la relación entre los movimientos de la participación en el mercado, los márgenes de explotación y los precios -de un tipo que no se encuentra en el escueto análisis de la USITC- revela que del período intermedio de 2000 al de 2001 los precios de CCFRS nacionales bajaron más que los precios de los productos importados, tanto en términos porcentuales como en términos absolutos. Nueva Zelandia alega que se manifiesta igual tendencia en el conjunto del período objeto de investigación.²¹⁹⁹

7.881 Los Estados Unidos responden alegando que el argumento precedente toma como premisa una interpretación equivocada del expediente. Durante el período objeto de investigación, los precios de CCFRS importados fueron inferiores a los precios del producto nacional, con diferencias importantes en una considerable mayoría de las comparaciones de precios posibles, incluso durante el último año y medio del período investigado. Más concretamente, las versiones públicas de las comparaciones de precios trimestrales de la USITC respecto de los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente y uno de los productos laminados en frío mostraban en todos los casos que los productos importados se vendían a precio inferior al de los nacionales, con diferencias importantes en la gran mayoría de las comparaciones de precios hasta el año 2000. Además, respecto de uno de los dos productos laminados en frío sobre los cuales había comparaciones de precios, los productos importados se vendieron habitualmente a precio inferior al de los nacionales durante el primer trimestre de 2001. Aunque en el período intermedio de 2001 los productos nacionales efectivamente se vendieron en la mayoría de los casos a precio inferior al de los importados, ello sólo ocurrió después de que, durante los tres años anteriores a ese momento, la baja de precios de los productos importados precedió la baja de los nacionales.²²⁰⁰ Los Estados Unidos reconocen que, respecto del

²¹⁹⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.132.

²¹⁹⁵ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 72.

²¹⁹⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.132.

²¹⁹⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 472.

²¹⁹⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.133; véase también la Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 74, 210-211.

²¹⁹⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.134.

²²⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 475.

otro producto laminado en frío utilizado para la comparación de precios, la rama de producción vendió a precios inferiores al de los productos importados durante 2000 y en el período intermedio de 2001, por lo general con pequeñas diferencias. Pero alega que el expediente muestra también que los productos importados de esa categoría se vendieron a precio inferior al de los productos nacionales, con diferencias importantes, durante 1998 y 1999, cuando el sector experimentaba bajas importantes en sus niveles de rentabilidad.²²⁰¹

7.882 Además, los Estados Unidos aducen que había una clara correlación entre la persistente venta a precio inferior de las importaciones y el descenso de los precios y los niveles de rentabilidad de la rama de producción nacional.²²⁰² Los Estados Unidos aducen que el expediente estableció que 1) la elasticidad de sustitución entre las importaciones y la mercancía nacional era de moderada a alta; 2) las importaciones se vendieron habitualmente a un precio inferior al de la mercancía nacional durante todo el período objeto de investigación; 3) los precios de importación cayeron considerablemente cuando las importaciones aumentaron súbitamente en 1998 en respuesta a la crisis asiática y a la aceleración del deterioro financiero de las repúblicas de la ex Unión Soviética y, en general, siguieron bajando a lo largo de todo el resto del período; 4) aun cuando los precios de importación e internos mejoraron en 2000, las importaciones siguieron vendiéndose a precios con márgenes sustancialmente inferiores a los de la mercancía nacional según la mayoría de las comparaciones de precios durante 2000; 5) la bajada del precio interno se produjo tras las disminuciones de los precios de importación durante el período; y 6) la sustituibilidad, de moderada a alta, entre las importaciones y la mercancía nacional demostró que los descensos del precio interno se debió, en gran medida, a la venta agresiva de las importaciones a un precio inferior. Como consecuencia, de 1998 a 2000 los niveles de ingresos y de rentabilidad de la rama de producción descendieron considerablemente.²²⁰³

7.883 Con respecto al argumento de que los precios internos cayeron más aceleradamente que los precios de importación durante la segunda mitad del período, los Estados Unidos alegan que esto significa desconocer las condiciones de competencia existentes en el mercado. Según los Estados Unidos, no puede llamar la atención que los precios internos se redujeran más aceleradamente que los precios de importación en una época en que los productores nacionales trataban de conservar su participación en el mercado eliminando la importante subvaloración de precios por los productos importados durante todo el período objeto de investigación. En tal situación, según alegan los Estados Unidos, los productores nacionales se veían forzados a reducir sus precios a un ritmo mayor que el de los productos importados para no seguir perdiendo participación en el mercado. Teniendo en cuenta que los precios internos fueron sistemáticamente superiores a los de importación durante todo el período, tal disminución no indica que hayan sido los productores nacionales los que impulsaban los precios a la baja.²²⁰⁴

7.884 Con respecto al argumento de Nueva Zelandia según el cual las constataciones de la USITC de que se hacía bajar los precios o se contenía su subida estaban viciadas porque "para determinar que las importaciones impulsaron a la baja los precios internos sería preciso demostrar que las

²²⁰¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 476.

²²⁰² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 472-475; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.133.

²²⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 472.

²²⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 477.

importaciones dieron lugar a una baja de los precios y que los productos nacionales perdieron participación en el mercado", los Estados Unidos alegan que tal argumento desconoce realidades básicas de la economía. Si bien es cierto que una baja de los precios de los productos importados y nacionales, combinada con una pérdida de participación en el mercado de los segundos, puede ser un buen indicio de que los productos importados han impulsado a la baja los precios internos o han contenido su subida, no es verdad que esos fenómenos necesariamente vayan acompañados por una pérdida de participación en el mercado. Por el contrario, según los Estados Unidos, puede producirse una importante baja de los precios, o contención de su subida, sin pérdida de participación en el mercado, si los productores nacionales optan por competir estrechamente en los precios con los productos importados en lugar de perder participación en el mercado. En esa situación, los productores nacionales pueden conservar una participación relativamente estable en el mercado a pesar de la competencia de precios agresiva de los productos importados, pero experimentan un descenso importante en los precios y la rentabilidad. En realidad, esto es exactamente lo que ocurrió en el mercado de CCFRS en 1999 y 2000, después de que los productores nacionales advirtieron que habían perdido una importante participación en el mercado en 1998 debido a la afluencia en gran escala de productos importados de bajo precio. Al reducir sus precios respondiendo a la baja de los precios de importación, la rama de producción logró limitar sus pérdidas de participación en el mercado.²²⁰⁵

7.885 Frente a estas respuestas, Nueva Zelandia alega que lo que revelan los datos pertinentes es una lucha de los productores nacionales por la distribución del mercado frente a los productos importados, al mismo tiempo que los precios internos bajaban más que los de importación.²²⁰⁶ La tentativa de los Estados Unidos de refutar esta realidad desconoce los hechos muy convenientemente. Por ejemplo, en el período intermedio de 2001 –el más reciente– los productores nacionales habían acrecentado su participación en el mercado nada menos que el 2,9 por ciento respecto del período intermedio de 2000²²⁰⁷, en un período en que los precios internos cayeron el 13 por ciento en comparación con el 4 por ciento de baja de los importados. En otros términos: en el período intermedio de 2001, los productos importados obtenían apenas el 6,9 por ciento del mercado, frente al 9,3 por ciento en 1997 y el 11,8 por ciento en 1998, cuando nadie pretende que hubiera existido daño grave. Del mismo modo, esta ganancia del 2,9 por ciento en la participación en el mercado interno, registrada entre el período intermedio de 2000 y el período intermedio de 2001, coincidió con una acentuada disminución (del 14,9 por ciento) de la demanda interna y una caída precipitada de las importaciones (del 40 por ciento). Según Nueva Zelandia, todo esto indica que la presión sobre los precios provenía de los productores nacionales y no de la importación.²²⁰⁸

²²⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 479.

²²⁰⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.132-4.136.

²²⁰⁷ No es racional que los Estados Unidos descarten la importancia de una disminución de tal magnitud en la participación de los productos importados en el mercado al mismo tiempo que insisten permanentemente en la importancia de su aumento del 2,5 por ciento entre 1997 y 1998.

²²⁰⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.104.