

7.886 Las Comunidades Europeas sostienen que, aun suponiendo que los precios de los productos importados fueran inferiores a los del acero de producción nacional, sólo podían impulsar los precios a la baja si la importación tenía alguna influencia en la fijación de precios en el mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, fuera de un aumento del 11,8 por ciento en 1998, las importaciones, durante el período objeto de investigación, no tuvieron más del 10 por ciento de participación en el mercado. En 1999 y 2000, cuando la rama de producción nacional supuestamente sufrió un daño grave, la participación de las importaciones en el mercado fue muy cercana a la que había tenido en 1996 y 1997 (9,04, 9,32, 9,57 y 9,54 por ciento). Sin embargo, según las Comunidades Europeas, no existe sugerencia alguna de que los productos importados tuvieran efectos significativos en los precios internos en 1996 y 1997. Las Comunidades Europeas alegan, además, que la USITC no explica de qué modo la fijación de precios del 10 por ciento de los productos que comprendía el mercado interno de los Estados Unidos respecto de CPLPAC podía tener algo más que un efecto marginal en la determinación de los precios de todo el mercado.²²⁰⁹

7.887 Los Estados Unidos responden alegando que, en un mercado relativamente sensible a los precios, como el de CPLPAC, incluso un volumen relativamente pequeño de mercancías de bajo precio puede tener enormes efectos en la determinación de los precios de todo el mercado. Por consiguiente, el hecho de que las importaciones no ocuparan una parte predominante del mercado durante el período objeto de investigación no indica, por sí solo, que no pudieran tener consecuencias significativas en los precios del mercado interno.²²¹⁰ Los Estados Unidos alegan que los reclamantes parecen reconocer que un volumen relativamente pequeño de mercancías puede tener efectos importantes en los precios del mercado de CPLPAC, puesto que aducen que las miniacerías nacionales tuvieron la responsabilidad principal de las bajas de precios en ese mercado.²²¹¹ Los Estados Unidos alegan que, en una comparación año por año, las miniacerías enviaron al mercado comercial un volumen de CPLPAC considerablemente menor que el representado por las importaciones.²²¹²

7.888 Los Estados Unidos también alegan que un pequeño volumen de productos importados puede tener efectos importantes en los precios del mercado si los productos importados pueden sustituir a los nacionales, entran en el mercado en volúmenes cada vez mayores, comienzan a colocarse a menor precio que los productos nacionales para ganar participación en el mercado, y siguen manteniendo márgenes de subvaloración respecto de los productos nacionales comparables al bajar el precio de éstos frente a la competencia de la importación. Se produjo un conjunto de circunstancias análogo en el mercado interno de CPLPAC entre 1998 y 2001, que dio lugar a bajas de los precios en el mercado durante esos años. Sin embargo, el volumen de las importaciones de cada uno de los 10 productos sujetos a las medidas de salvaguardia aplicadas al acero, incluidas las importaciones de CPLPAC, no puede calificarse como "relativamente bajo".²²¹³

²²⁰⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 472.

²²¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 473.

²²¹¹ Los Estados Unidos se remiten, a este respecto, a la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 473-475.

²²¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 474.

²²¹³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 43 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.889 Corea no está de acuerdo en que las importaciones puedan impulsar los precios a la baja a través de la venta a precio inferior en sí misma. Según Corea, no es correcto presumir que la venta a precio inferior, por sí sola, demuestra que las importaciones impulsan los precios internos a la baja. En primer lugar, la venta a precio inferior sólo mide precios relativos y en sí misma no demuestra nada sobre los efectos en otros precios. En segundo lugar, son los líderes en la fijación de precios los que determinan sus cambios en el mercado. Por lo tanto, la cuestión de la forma en que las importaciones impulsan los precios a la baja no depende solamente de niveles de precios relativos. Corea sostiene que merece señalarse que la USITC se apoya exclusivamente en los precios del acero laminado en caliente y el acero laminado en frío para demostrar que las importaciones impulsaron los precios a la baja. Sin embargo, el personal de la USITC constató específicamente que, según indicaba el modelo económico, las importaciones de acero laminado en frío no tenían efecto alguno en los precios del acero laminado en frío nacional. Además, la USITC no establece que esos precios sean siquiera representativos de tendencias respecto de los desbastes, las chapas o el acero resistente a la corrosión.²²¹⁴ Del mismo modo, el Japón y el Brasil alegan que la metodología de los Estados Unidos asigna una importancia desmedida al único factor de las ventas a menor precio. Sostienen que, por sí sola, la venta a precio inferior o superior tiene una importancia relativa.²²¹⁵

7.890 Los Estados Unidos responden alegando que no están de acuerdo con los reclamantes en que la USITC asigne demasiada importancia a la venta a precio inferior cuando evalúa si las importaciones han influido o no en los precios internos durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos constituye un concepto elemental de la teoría económica, como las leyes de la oferta y la demanda, que los compradores tienden más a cambiar de proveedor sobre la base del precio cuando los productos que ofrecen esos proveedores tienen características similares y comparten condiciones de venta análogas.²²¹⁶ En otras palabras: como diría un economista, cuando la elasticidad de sustitución entre dos productos es razonablemente alta, es probable que un comprador tome sus decisiones de compra sobre la base del proveedor que ofrece el precio más bajo.²²¹⁷ Los Estados Unidos sostienen que, en consecuencia, cuando la elasticidad de sustitución entre los productos importados y los nacionales es moderada a alta (como ocurre en el mercado de CPLPAC), la existencia de productos importados que se venden a precio inferior constituye un fuerte indicio de que los compradores probablemente trasladen sus compras de los productores nacionales a los productos importados, y que los volúmenes trasladados se deban a la competencia de los productos importados de bajo precio. O bien, si los productos importados y los nacionales son razonablemente intercambiables, la existencia de ventas a precio inferior es un buen indicador de que las bajas de precios en el mercado se deben a la competencia de la importación en los precios. Teniendo en cuenta estos principios económicos básicos, los Estados Unidos consideran que la USITC, en su análisis, atribuye una importancia apropiada a las ventas efectuadas a precio inferior.²²¹⁸

²²¹⁴ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²¹⁵ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²²¹⁶ Por ejemplo, informe de la USITC, página FLAT-60, nota 42.

²²¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

²²¹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 143.

7.891 Corea también sostiene que la USITC no explicó ni justificó su conclusión de que las importaciones provocaron la baja de los precios.²²¹⁹ A este respecto, Corea alega²²²⁰ que un examen de las pruebas citadas por la USITC en este asunto no respalda su conclusión de que las disminuciones de precios fueron causadas por los productos importados. En primer lugar, la USITC se remite a comparaciones de datos sobre el valor unitario medio de los productos importados y los nacionales.²²²¹ Esos datos nunca indican el volumen de las ventas de productos importados ni de los nacionales. Tampoco existe ningún análisis de la forma en que los datos sobre el valor unitario medio determinan que los precios de importación impulsaron a la baja los precios internos. En otras palabras, la USITC no explica de qué modo provocaron los precios de importación inferiores la baja de precios internos. Por último, la USITC reconoce las limitaciones de los datos sobre el valor unitario medio y afirma que no atribuye "una importancia indebida" a esos datos porque los valores unitarios medios pueden estar afectados por la combinación de productos.²²²² En segundo lugar, la USITC se apoya exclusivamente en datos sobre los precios de productos de acero laminado en caliente y laminado en frío (y no de otros productos planos). Los datos no confidenciales de los gráficos a que se hace referencia muestran volúmenes y precios internos, pero no existe absolutamente ningún dato sobre las importaciones.²²²³ No resulta evidente, en consecuencia, cuál es la relación entre los precios de los productos importados y los nacionales en cualquier trimestre determinado, ni de qué modo determinan esos datos que los productos importados laminados en caliente o laminados en frío "impulsaron a la baja" los precios de los productos respectivos. Tampoco explica en absoluto la USITC de qué modo repercutieron todas estas comparaciones de precios de productos laminados en caliente y en frío en los precios de los productos "laminados planos" nacionales. En tercer lugar, en lo que respecta a los precios de los productos laminados en frío, la USITC menciona "caídas" de los precios de importación²²²⁴ (sin ninguna referencia a los períodos respectivos) y volúmenes de venta muy grandes en relación con los antecedentes²²²⁵ (sin ninguna referencia al período respectivo), e indica que fueron "seguidas" por fuertes bajas de precios internos²²²⁶ (igualmente sin referencia alguna a los períodos respectivos). Los datos referentes a la importación se tratan con carácter confidencial, por lo que no se cuenta con ellos para establecer esos períodos de tiempo. En otras palabras, la USITC se apoya en sus propias aseveraciones sobre la relación entre los precios de importación y los precios internos, sin ofrecer prueba alguna de una verdadera relación de causalidad

²²¹⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 148.

²²²⁰ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

²²²¹ Informe de la USITC, volumen I, página 61 (Prueba documental CC-6).

²²²² Informe de la USITC, volumen I, página 61, nota 279 (Prueba documental CC-6).

²²²³ Informe de la USITC, volumen I, páginas 61-62 (Prueba documental CC-6), donde se cita INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT-69-71 (Corea - Prueba documental 9). Aunque las comparaciones de precios respecto de los productos figuran en el informe interno, esos datos sólo se indican sobre los productos nacionales y los importados no procedentes del TLCAN. (Informe de la USITC, volumen II, sección cuadros FLAT-68-71, páginas FLAT-65-68 (Prueba documental CC-6).) Pero la USITC no efectuó su análisis de la relación de causalidad sobre las importaciones no procedentes del TLCAN exclusivamente (informe de la USITC, volumen I, páginas 59-66 (Prueba documental CC-6)), de modo que esos datos no pueden corroborar las conclusiones de la USITC sobre "los productos importados".

²²²⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

²²²⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

²²²⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

entre los unos y los otros. Además, los memorandos económicos presentados por solicitantes y declarantes a la USITC demostraban que las importaciones de acero laminado en frío no tenían efectos significativos en los precios del acero laminado en frío nacional.²²²⁷

7.892 Con respecto a la respuesta de los Estados Unidos a los argumentos resumidos en el párrafo 7.891, véanse los párrafos 7.881-7.890 *supra*.

7.893 Corea también alega que en el caso de CPLPAC existía una explicación diferente de las bajas de precio, que la USITC no tomó en consideración adecuadamente.²²²⁸ Al fin y al cabo, las importaciones de CPLPAC disminuyeron, entre 1998 y 2001, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional, mientras que la mayor capacidad de las miniaceras ganaba una importante participación en el mercado a expensas tanto de los productores integrados como de los productos importados. Esta prueba indica que los niveles de precios en el mercado disminuyeron como consecuencia de los precios fijados por las miniaceras al aumentar éstas su capacidad y sus envíos aprovechando sus ventajas cada vez mayores en los costos frente a los productores integrados.²²²⁹ Los "efectos en los precios" que afectaron a los productores nacionales fueron los causados por la mayor capacidad y los mayores envíos -es decir, los mayores volúmenes- de las miniaceras.^{2230, 2231}

7.894 Del mismo modo, Nueva Zelandia sostiene que, en este caso, el precio de los productos importados no tuvo una función decisiva ni importante en la baja de los indicadores de los resultados de la rama de producción. Actuaron en ello "otros factores" propios del mercado interno. Como reconoció la USITC, la competencia intrasectorial de las miniaceras, el gran aumento de la capacidad de producción nacional y la menor demanda fueron otros tantos factores que ejercieron presión sobre los precios internos impulsándolos a la baja. Sin embargo, la USITC no extrajo la conclusión obvia de que, en consecuencia, no había ninguna relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional.²²³²

7.895 El Japón y el Brasil sostienen que, teniendo en cuenta la importancia que la USITC asigna a los precios como indicador de la situación satisfactoria de la rama de producción²²³³, resulta extraordinario que haya desconocido la considerable cantidad de datos con que contaba sobre los precios y que demostraban las relaciones entre los precios internos y los importados. El Brasil añade

²²²⁷ Evaluación de las comunicaciones econométricas sobre el acero laminado plano, EC-Y-042, respuesta a la solicitud de información complementaria del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (22 de octubre de 2001), página 1 (Prueba documental CC-10).

²²²⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 157-184.

²²²⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 169-176.

²²³⁰ Análisis de Corea sobre la definición de "mercado" en su respuesta escrita a la pregunta 141 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva con las partes; y análisis de los efectos en los precios, en la Segunda comunicación escrita de Corea.

²²³¹ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²²³² Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²²³³ Informe de la USITC, página 62.

que en un mercado del acero en que las ventas para entrega inmediata representan una parte importante del total de los envíos, y se cuenta fácilmente con datos completos sobre esas ventas, la USITC omitió lo que era obvio. A pesar de que disponía de los precios de transacción mensuales de las operaciones para entrega inmediata respecto de las chapas y los productos laminados en caliente, laminados en frío y revestidos, y hasta presentó en su informe gráficas de esos datos²²³⁴, no encontró motivos para comparar esos datos con los valores unitarios de los productos importados. Según el Brasil, si algo puede extraerse de la comparación de esos datos, es que refutan la posición de la USITC y los argumentos de los Estados Unidos acerca del precio. Sobre la base de esos datos más completos, resulta evidente que el mercado se determinó por esos precios internos y no por los precios de los importados.^{2235, 2236} En lugar de ello, según el Japón y el Brasil, la USITC concentró su atención en series de precios trimestrales y una evaluación simplista de las ventas a precio inferior, que no en todos los casos indicaban que tales ventas correspondieran a productos importados. Ambos datos son de poca utilidad como factores determinantes de la relación causal, sobre todo si se tiene en cuenta que se contaba con datos mensuales sobre los precios que eran amplios y cuya veracidad podía comprobarse, que indicaban la evolución de los precios relativos en el tiempo y permitían apreciar si esa tendencia era impulsada por los precios internos o de los importados.²²³⁷

7.896 El Japón se basa en los gráficos que siguen para alegar que existen pruebas inequívocas de que la fijación de los precios internos fue la que determinó los precios de importación. Incorporando un retraso de tres meses en la fijación de los precios de importación para tomar en consideración la demora de los envíos, los aumentos y las disminuciones de los precios internos tienden a comenzar antes que los movimientos similares de los precios de los productos importados. El Japón sostiene que estos datos estaban comprobados y la USITC los tenía ante sí.²²³⁸ Según el Japón, sin embargo, la USITC desconoció en gran medida estos datos prefiriendo su criterio "tradicional" y demasiado simplista.²²³⁹

²²³⁴ Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW -58.

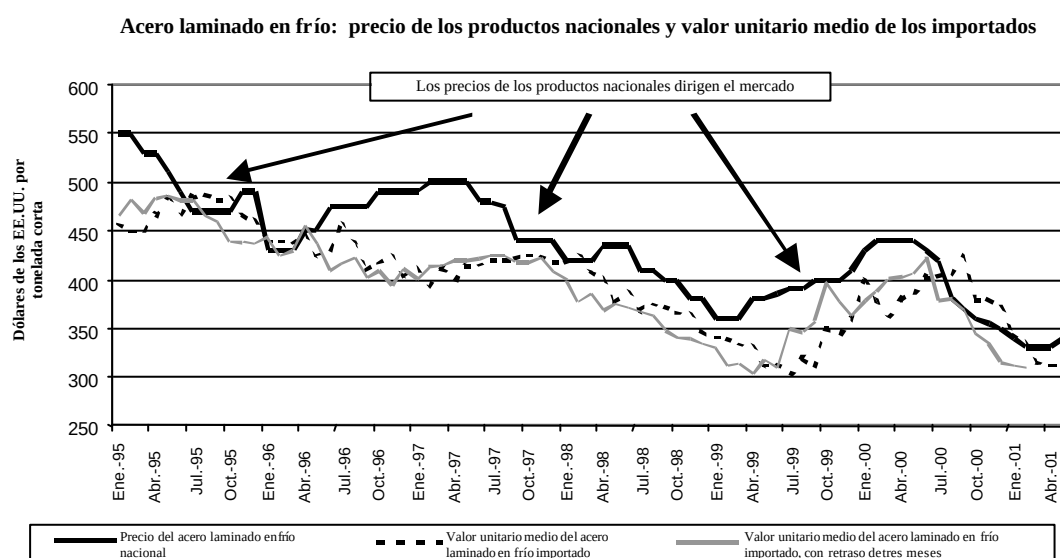
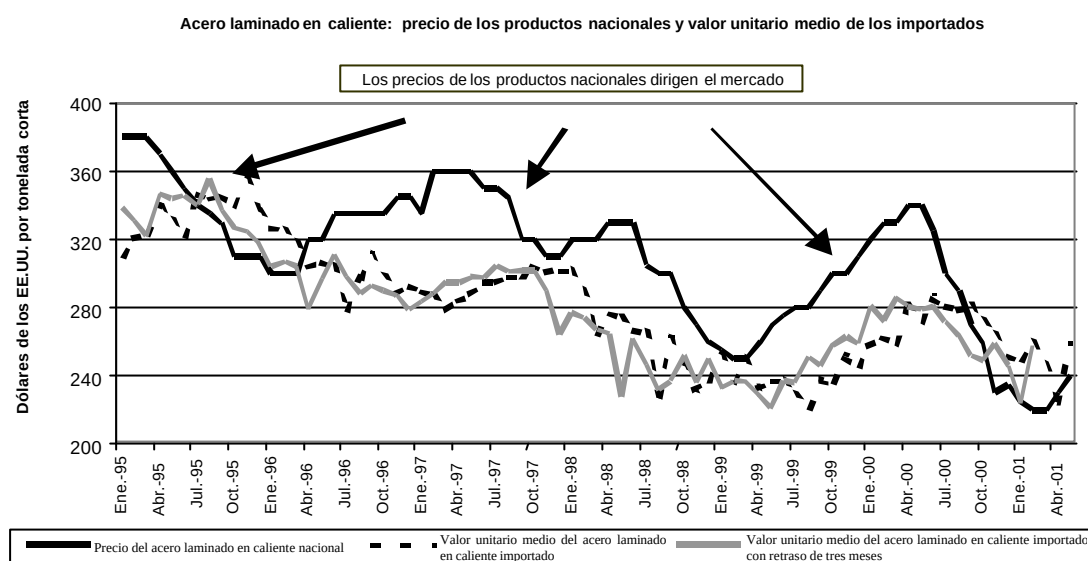
²²³⁵ Figura esa comparación en la respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²³⁶ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 73.

²²³⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 121; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 72.

²²³⁸ Pruebas documentales CC-52 y CC-53.

²²³⁹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.



7.897 Los Estados Unidos responden que el Japón trata equivocadamente de minimizar la importancia de las sistemáticas ventas de productos importados a precio inferior en el mercado de CPLPAC afirmando que los productores nacionales eran los líderes en la fijación de precios en ese mercado.²²⁴⁰ Sin embargo, el examen de los gráficos utilizados por el Japón en apoyo de este argumento muestra que no tiene fundamento en los hechos.²²⁴¹ Esos gráficos muestran claramente que los productores nacionales intentaron promover aumentos de precios del acero laminado en frío y en caliente en tres momentos del período objeto de investigación, pero sus precios se desmoronaron una y otra vez debido a la persistente venta de productos importados a precio inferior durante todo el

²²⁴⁰ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²⁴¹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

período investigado.²²⁴² En síntesis, los gráficos en que se apoya el Japón muestran en realidad que las amplias disminuciones de precio en el mercado de CPLPAC durante el período objeto de investigación fueron causadas por las ventas de productos importados a menor precio y no por los productores nacionales como líderes en la fijación de los precios.²²⁴³

7.898 El Japón y el Brasil argumentan que el mayor vicio del análisis de la USITC sobre la fijación de los precios de CPLPAC reside en que los márgenes de las ventas a precio inferior hechas en 1997 fueron aproximadamente iguales a los de 1999 y 2000.²²⁴⁴ Los Estados Unidos responden que, según parece sugerir el Brasil, esto indicaría que las importaciones no hacían otra cosa que mantener un adecuado nivel de precios inferior al de los productores nacionales en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que lo que omite reconocer el Brasil es que en 1998 ocurrieron dos hechos fundamentales en el mercado que afectaron profundamente a las condiciones de competencia y tuvieron por consecuencia la baja de los precios de CPLPAC de producción nacional. En primer lugar se produjo ese año un aumento súbito y en gran escala de las importaciones como consecuencia de la crisis financiera asiática y el persistente deterioro del mercado del acero en la ex Unión Soviética. En segundo lugar, como consecuencia de ese aumento súbito, los precios de importación tuvieron una caída precipitada durante ese año y continuaron disminuyendo y se mantuvieron en niveles bajos hasta el final de junio de 2001. Aunque pueda ser cierto que, como afirma el Brasil, los productos importados se vendieron a precios inferiores con una diferencia sustancial y persistente durante los últimos cuatro años del período, el expediente determinó también que el importante aumento de volumen de las importaciones, de precio cada vez más bajo, que tuvo lugar en 1998 impuso una considerable presión a la baja a los precios en los últimos tres años y medio del período objeto de investigación.²²⁴⁵

7.899 Refiriéndose a los efectos de las importaciones en el volumen, el Brasil sostiene que los Estados Unidos reiteran el "análisis" de la USITC, que empieza basándose en 1998, el año del aumento, y alega después que los volúmenes importados en 1999 y 2000 "se mantuvieron en niveles sustancialmente superiores" a los de 1996 y 1997.²²⁴⁶ Según el Brasil, esta afirmación es engañosa. En lo que respecta a CPLPAC, las importaciones fueron mayores en 1999 y 2000 que en 1996 y 1997. El aumento en términos absolutos entre los dos períodos fue del 11 por ciento.²²⁴⁷ Sin embargo, en términos de volumen de las importaciones en relación con la producción nacional, en el período 1996-97 las importaciones de CPLPAC fueron equivalentes, por término medio, al 10,1 por ciento de la producción nacional. En el período de 1999-2000, las importaciones de CPLPAC

²²⁴² Respuesta escrita del Japón a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²⁴³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 144.

²²⁴⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 134; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 211.

²²⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 478.

²²⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 463.

²²⁴⁷ Este porcentaje se basa en un tonelaje total de importaciones de CPLPAC, en 1996 y 1997, de 37,7 millones de toneladas frente a un tonelaje total de CPLPAC importado en 1999 y 2000 de 41,7 millones de toneladas. Véase también la Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común A.

representaron por término medio el 10,6 por ciento de la producción nacional.²²⁴⁸ El Brasil considera que es falaz calificar el resultado de este aumento del 0,5 por ciento como "sustancial". En realidad, si se efectúa el desglose de los distintos productos de la categoría CPLPAC, la mayoría de los productos no presenta aumento en relación con la producción nacional.²²⁴⁹

7.900 El Brasil sostiene que, cuando las importaciones siguen representando una parte estable del total del mercado, no tiene sentido, desde el punto de vista del volumen, atribuir al aumento de las importaciones la responsabilidad del daño que sufre la rama de producción. Sin embargo, el Brasil sostiene que en esto parece consistir el análisis de la USITC: la simple suposición de que, si las importaciones aumentan, deben ser causa de daño grave para la rama de producción nacional. Según el Brasil, sin embargo, si la USITC verdaderamente hubiera procurado determinar los efectos del volumen, podría haberlos advertido con bastante facilidad en el mercado del acero utilizando datos más apropiados. Por ejemplo, frente a la teoría de los efectos diferidos, no existió ninguna acumulación importante de existencias que hubiera podido asimilar el mayor volumen de las importaciones de 1998 retrasando sus efectos en el mercado hasta 1999 y 2000. El examen de las existencias en poder de los importadores respecto de cada uno de los productos de la categoría CPLPAC indica niveles que equivalían aproximadamente a un mes o menos durante todo el período objeto de investigación. El informe de la USITC indicó respecto de CPLPAC niveles de existencias, al final de cada año, que oscilaban entre el 7 y el 15 por ciento del total de los envíos. Esto se traduce en existencias equivalentes a entre 0,6 y 1,2 meses.²²⁵⁰ Respecto de numerosos productos, los niveles de las existencias nunca excedieron de un mes.²²⁵¹ Esto significa que el aumento de las importaciones registrado en 1998 no pudo tener efectos diferidos referentes al volumen en 1999, y mucho menos en 2000 ó 2001.²²⁵²

7.901 Con respecto al análisis de la respuesta de los Estados Unidos a los argumentos resumidos en los párrafos 7.896-7.900, véanse los párrafos 7.874 y 7.875.

7.902 Del mismo modo que el Brasil, Corea alega que, como es axiomático, el Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere al daño grave causado por el aumento de volumen de las importaciones. Es preciso que el volumen de las importaciones haya aumentado y que ese volumen sea la causa del daño grave. Sin embargo, la USITC no se basó en un aumento del volumen de las importaciones después de 1998 como causa de la baja de los precios internos. Por el contrario, reconoció que los volúmenes importados disminuían. La USITC cita las propias diferencias de precio y las tendencias de los precios de los productos importados como causa del daño de la rama de producción, llegando a la siguiente conclusión²²⁵³: "Aunque el volumen de las importaciones fue inferior en 1999 y 2000, los

²²⁴⁸ Informe de la USITC, volumen II, páginas FLAT-8-11, 13, 16-19, 21; véase también el Anexo Común A.

²²⁴⁹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 70; véase también la Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 117.

²²⁵⁰ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-49.

²²⁵¹ *Ibid.*

²²⁵² Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 71.

²²⁵³ La USITC también invocó un aumento de los volúmenes de existencias, lo que se analizará más adelante.

precios de esos productos importados siguieron disminuyendo.²²⁵⁴ En consecuencia, los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de volumen de las importaciones haya dado lugar a las disminuciones del precio de los productos nacionales.²²⁵⁵

7.903 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la teoría económica básica sobre la fijación de los precios indica que éstos pueden disminuir como consecuencia de distintas condiciones de mercado, aunque no se produzcan ventas a precio inferior.²²⁵⁶ Por ejemplo, es un principio básico de la teoría económica que los precios pueden verse afectados por variaciones de la oferta y la demanda.²²⁵⁷ A este respecto, los precios pueden impulsarse a la baja cuando existe aumento de la oferta del producto en el mercado y la demanda es estable. Del mismo modo, los precios pueden impulsarse a la baja en un mercado con oferta estable si disminuye la demanda. En lo esencial, la teoría económica básica sostiene que cuando la oferta de un producto supera la demanda (como en el caso de que la oferta de productos importados aumente sustancialmente en un mercado de crecimiento lento), es probable que los precios se vean afectados por esa modificación de la oferta.²²⁵⁸

7.904 Según los Estados Unidos, el expediente indicaba que un aumento de la oferta de productos importados repercutió sustancialmente en la fijación de los precios en el mercado de CPLPAC. Entre 1996 y 2000, el mercado de CPLPAC presentó un crecimiento moderado pero firme de la demanda en las comparaciones anuales.²²⁵⁹ Globalmente, los niveles producidos por la rama de producción nacional también aumentaron a un ritmo moderado y persistente entre 1996 y 2000.²²⁶⁰ Por lo tanto, la teoría económica básica indica que, si las importaciones hubieran aumentado a un ritmo similar, persistente pero moderado, los precios del mercado deberían haber permanecido relativamente estables durante ese período. Los Estados Unidos sostienen que ocurrió así efectivamente en el mercado de CPLPAC entre 1996 y 1997, cuando tanto la producción nacional como las importaciones crecieron a un ritmo que siguió el paso del crecimiento de la demanda, haciendo posible que los precios de los productos nacionales y los importados se mantuvieran más bien estables.²²⁶¹ En 1998, en cambio, según los Estados Unidos la estabilidad de esta ecuación de la oferta y la demanda fue quebrada por un aumento súbito y en gran escala de las importaciones en el mercado de CPLPAC. Ese año, a pesar de que la producción nacional creció a un ritmo levemente inferior al de la demanda en el mercado de los Estados Unidos (que, a su vez, creció el 3,2 por ciento), el volumen de los productos importados tuvo un extraordinario aumento del 31,3 por ciento,

²²⁵⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 62 (Prueba documental CC-6).

²²⁵⁵ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 146.

²²⁵⁶ Por ejemplo, respuestas escritas de las Comunidades Europeas, el Japón y Nueva Zelandia a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²⁵⁷ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 84 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²²⁵⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138.

²²⁵⁹ INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²²⁶⁰ INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²²⁶¹ INV-Y-209 cuadro FLAT-ALT7 (US-33). Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140.

superando así el ritmo de crecimiento de la demanda de 1998 en 28,1 puntos porcentuales.²²⁶² Huelga decir que este aumento súbito de las importaciones fue acompañado por una baja de los precios de CPLPAC, descendiendo el valor unitario medio de los productos importados un 8,4 por ciento en un solo año.²²⁶³ Al mismo tiempo, el valor unitario medio de las ventas comerciales en el mercado interno disminuyó el 3,1 por ciento²²⁶⁴, a pesar de que la demanda se había intensificado ese año. En lo esencial, en 1998 el aumento en gran escala de la oferta de productos importados dio lugar a una baja clara y grave de los precios en el mercado, conjunto de circunstancias que vuelve a concordar con la teoría económica básica sobre los precios.²²⁶⁵

7.905 Según el Japón, el problema consiste en que los Estados Unidos no parecen captar que no es posible analizar diversos factores uno por uno, sino que es preciso verlos en conjunto para comprender cómo interactúan. Así ocurre particularmente en este caso. En el mercado del acero de los Estados Unidos, entre 1999 y 2001, hubo varios factores convergentes: la demanda se mantuvo estancada o en descenso; la oferta interna aumentaba por el incremento espectacular de la capacidad de producción nacional; y la oferta extranjera se mantenía estable o en descenso. Cuando las empresas nacionales se apoderan de una parte cada vez mayor de un mercado en declinación, simplemente no tiene sentido alguno, desde el punto de vista económico, eximir de responsabilidad la mayor capacidad de producción nacional y atribuir la culpa a los productos importados en cantidades estables o decrecientes. Sin embargo, es precisamente eso lo que la USITC ha hecho en este caso.²²⁶⁶

7.906 El Japón sostiene que, en efecto, un análisis adecuado examinaría la capacidad en relación con la demanda, sobre todo en vista de los derechos compensatorios y antidumping que ya estaban en vigor y las investigaciones a su respecto que afectaban a la dinámica competitiva en el mercado de CPLPAC. La USITC desconoció en gran medida los efectos de las órdenes de imposición de derechos compensatorios y antidumping y las investigaciones correspondientes sobre la importación de productos de acero laminados en caliente y en frío durante este período fundamental, y ello impedía comprender los efectos de la mayor capacidad de producción nacional.²²⁶⁷ Según el Japón, teniendo en cuenta estas fuerzas económicas, nada tiene de notable que la fijación de precios internos determinara por lo general los precios de importación. La afirmación de los Estados Unidos en

²²⁶² INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²²⁶³ INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (US-33).

²²⁶⁴ Informe de la USITC, página 61. Aunque estos porcentajes han sido extraídos utilizando valores anuales agregados, se observan similares disminuciones en los gráficos sobre los precios de productos determinados. Informe de la USITC, cuadros FLAT-66, FLAT-71, FLAT-73 y 74.

²²⁶⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

²²⁶⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 135.

²²⁶⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 136.

sentido contrario es equivocada²²⁶⁸, y se apoya en un análisis exageradamente simplista de valores unitarios medios trimestrales, en lugar de los precios mensuales.²²⁶⁹

7.907 En términos similares, las Comunidades Europeas recuerdan que la autoridad competente está obligada a demostrar, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Según las Comunidades Europeas, no basta constatar una vinculación entre las importaciones con bajo precio y el daño grave. Tampoco basta constatar una relación de causalidad entre las importaciones que han aumentado en un período quinquenal y la existencia de daño grave. La autoridad competente debe demostrar la existencia de una relación de causalidad con el daño grave de un aumento de las importaciones que haya sido lo bastante agudo, lo bastante súbito, lo bastante reciente y lo bastante importante. El precio es un factor a menudo pertinente para explicar la forma en que el volumen de las importaciones ha causado un daño grave. Las Comunidades Europeas sostienen que la evolución de los precios puede ser, por cierto, el factor más decisivo para determinar los efectos del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional. Esto se debe a que uno de los indicadores más importantes de la existencia de daño es el de los resultados financieros, que depende de la relación entre los precios y los costos de producción. El análisis de la evolución de los precios, por lo tanto, siempre es importante o decisivo. Cuando se examinan hechos referentes a los precios, el aspecto más fundamental consiste en determinar cuál es su causa.²²⁷⁰

7.908 Las Comunidades Europeas alegan, además, que en igualdad de todos los demás factores, si los productos importados se venden a precio superior al de los productos nacionales, no es probable que sean causantes de ningún daño grave. Aunque los precios de importación sean inferiores a los precios internos, también debe demostrarse que la importación actúa como líder en la fijación de los precios; por lo tanto, cuando representa, por ejemplo, un 10 por ciento del mercado, debe plantearse la cuestión de si es capaz de determinar los precios. Es decir: ¿fueron los productos importados los que impulsaron a la baja los precios internos, provocando resultados financieros desfavorables en la rama de producción nacional? La USITC en general no ha demostrado, sobre la base de pruebas objetivas y mediante un análisis de las ventas a menor precio y la dinámica del mercado, la existencia de una relación de causalidad.²²⁷¹

7.909 Suiza alega que, al responsabilizar los niveles de precios de los productos importados que se registraron en 1998 y después de entonces, los Estados Unidos olvidan que el objeto principal de las investigaciones en materia de salvaguardias consiste en el aumento cuantitativo de las importaciones. Si bien los precios son un elemento pertinente del análisis general, no pueden sustituir el aumento de las importaciones. Si las importaciones no han aumentado, no puede haber correlación porque el Acuerdo sobre Salvaguardias, e incluso la legislación estadounidense en materia de salvaguardias, se rigen por mecanismos basados en el volumen. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre

²²⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494. El Japón sostiene que la USITC disponía fácilmente de datos mensuales que permitían comprender mejor la dinámica de la fijación de precios, pero prefirió desconocer esos datos en favor de la información mucho menos precisa que ofrecen los valores unitarios medios trimestrales que utiliza en otros casos; Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 137.

²²⁶⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 137 y 217.

²²⁷⁰ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²²⁷¹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

Salvaguardias se refiere explícitamente a la cantidad de las importaciones, sin mencionar en parte alguna la cuestión del precio.²²⁷²

iii) *El aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción*

7.910 El Japón y el Brasil alegan que, con respecto a CPLPAC, no hubo ningún "aumento impresionante" de las importaciones en 1998.²²⁷³ El Japón y el Brasil afirman que, aunque las importaciones aumentaron algo en 1998, disminuyeron tanto en 1999 como en 2000. En el momento del supuesto daño grave, las importaciones no estaban aumentando, sino disminuyendo.²²⁷⁴ El Japón añade que, en 1999 y 2000, las importaciones estaban siendo excluidas cada vez más del mercado estadounidense por la promoción de medidas antidumping y compensatorias.²²⁷⁵ Según el Brasil, en los distintos productos de la categoría CPLPAC se manifestaron las mismas tendencias en los niveles de importación y la proporción importada en el total de los productos.²²⁷⁶ El Brasil añade que cuando la rama de producción nacional comenzó a sufrir dificultades, en 1999 y 2000, no había ningún aumento de las importaciones al que pudiera culparse.²²⁷⁷

7.911 El Japón y el Brasil también argumentan que la "aguda declinación" que según la USITC tuvieron los resultados de la rama de producción nacional en 1998, cuando la importación alcanzó su máximo, también es una falacia. Según el Japón y el Brasil, tanto si se consideran productos similares en forma individual como si se los toma en un único agregado, como en el análisis de la USITC, los resultados de la rama de producción nacional en 1998 fueron estables y no dieron muestras de ningún daño grave.²²⁷⁸ El Japón y el Brasil observan, a este respecto, que los beneficios de explotación de 1996, calificados por la USITC como "beneficios de explotación razonables", fueron prácticamente del mismo nivel en 1998. El Japón y el Brasil plantean la conjetura de que la USITC procuró llevar al extremo su teoría de la "aguda declinación" concentrando la atención en los ingresos de explotación de 1997, que fueron levemente mejores que los de 1996 o los de 1998 y alcanzaron un nivel sin precedentes para la rama de producción.²²⁷⁹ El Japón y el Brasil alegan también que hay otros indicios de situación satisfactoria de la rama de producción nacional, como el aumento de la producción y la ampliación de la capacidad, que refutan la relación de causalidad y el daño grave que la USITC se apresura a constatar basándose en las tendencias de 1998.²²⁸⁰ El Japón y el Brasil alegan

²²⁷² Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 97.

²²⁷³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 233; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 163.

²²⁷⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 240; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 169.

²²⁷⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 239 y 242.

²²⁷⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 170 y 171.

²²⁷⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 172.

²²⁷⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 234; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 164.

²²⁷⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 235; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 165.

²²⁸⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 236; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 166.

que los mismos vicios del razonamiento de la USITC quedan demostrados respecto de CPLPAC tomados individualmente. En particular, el Japón y el Brasil alegan que los resultados de 1998 fueron en muchos casos mejores que los de 1996.²²⁸¹

7.912 De manera similar, China argumenta que, si se tiene en cuenta que la rama de producción nacional tuvo una participación en el mercado del 91 por ciento en 1996 y del 93,1 por ciento en el período intermedio de 2001, que las ventas netas aumentaron el 10,9 por ciento y que los envíos de productos nacionales aumentaron el 7,2 por ciento de 1996 a 2000, cabe preguntarse si las importaciones realmente causaron daño.²²⁸² China alega que normalmente cabría esperar que el aumento de las importaciones causara daño al perturbar la situación de la rama de producción nacional en el mercado, con la consecuencia de una disminución de sus ventas y sus ingresos. A juicio de China, por lo tanto, resulta difícil confirmar cualquier coincidencia entre las importaciones y los resultados desfavorables de la rama de producción nacional.²²⁸³

7.913 El Japón alega que el único año en que las importaciones tuvieron algún aumento de importancia en su participación en el mercado fue 1998; y aun en ese caso el aumento fue de sólo 3,0 puntos porcentuales.²²⁸⁴ Sencillamente no hubo ninguna "afluencia permanente de grandes volúmenes de productos importados" que causara daño grave.²²⁸⁵ Los volúmenes de importación se mantuvieron en niveles estables y habituales.²²⁸⁶ Según el Japón, los Estados Unidos destacan que 1998 fue un año peor que 1997.²²⁸⁷ Habida cuenta de que 1997 fue un año de niveles máximos, es obvio que los valores de 1998 tenían que ser inferiores a los de 1997. Teniendo en cuenta la insistencia de los Estados Unidos en que el Japón tome en consideración todo el período en su contexto (cosa que el Japón no deja de hacer), la USITC debió considerar, pero no lo hizo, los resultados de 1998 en relación con los de 1996, que representaban la mejor pauta respecto del período "previo al aumento". El Japón sostiene que, además, el criterio no consiste en determinar si algunos elementos de juicio tuvieron un deterioro en 1998, sino en determinar si los aumentos de la importación, en la totalidad del período, guardan o no correlación con un deterioro de los resultados de la rama de producción. La comparación entre dos años determinados es incompleta. En la totalidad del período, la desconexión se pone perfectamente en evidencia. En 1999 y 2000 los niveles de las importaciones no estuvieron sustancialmente por encima de los años anteriores. Una vez más, el argumento de los Estados Unidos no se refiere al volumen y la participación en el mercado de los productos importados, sino que se apoya totalmente en sus conclusiones viciadas respecto de los niveles de los precios de importación.²²⁸⁸

²²⁸¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 238; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 167.

²²⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafo 378.

²²⁸³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 379.

²²⁸⁴ Informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-8-11 y 13, y Anexo Común A de los reclamantes.

²²⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

²²⁸⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 119.

²²⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

²²⁸⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 120.

7.914 Nueva Zelandia alega igualmente que los Estados Unidos no hacen referencia alguna a los cambios de la participación de los productos importados en el mercado a lo largo de este período, y la única referencia al año 2001 -cuando, según los Estados Unidos, las importaciones de algunos años atrás seguían causando todavía la "contención de los precios"²²⁸⁹ - omite muy oportunamente toda mención de la caída precipitada de los volúmenes de importación que se registró en ese momento. Según Nueva Zelandia, las importaciones tuvieron un descenso del 40 por ciento respecto de sus niveles del período intermedio de 2000 y de más del 30 por ciento sobre los niveles de 1996, año en que la rama de producción gozó, sin embargo, de un margen de explotación del 4,3 por ciento.^{2290, 2291}

7.915 Los Estados Unidos señalan que hubo una coincidencia temporal demostrable entre los aumentos de las importaciones de CPLPAC y cualquier deterioro de la situación de la rama de producción. El expediente mostraba claramente que el incremento súbito de las importaciones registrado en 1998 tuvo una repercusión directa y negativa en la participación en el mercado, los precios y la rentabilidad de la rama de producción de CPLPAC en ese mismo año. Más concretamente, cuando los volúmenes de las importaciones aumentaron un 31,3 por ciento y los valores unitarios de las ventas de importación disminuyeron un 8,4 por ciento en 1998, la participación de la rama de producción en el total del mercado cayó 2,5 puntos porcentuales, el valor de sus ventas netas totales se redujo al 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 un 3,2 por ciento, sus beneficios brutos agregados se redujeron un 19,8 por ciento, el nivel de sus ingresos totales de explotación cayó un 36,9 por ciento y el margen de sus ingresos de explotación se redujo 2,1 puntos porcentuales. Estas disminuciones se produjeron en un mercado cuya demanda creció un 3,2 por ciento. Habida cuenta de estas tendencias, resulta difícil comprender cómo podrían aducir ahora los reclamantes que no hubo deterioro de la situación general de la rama de producción que estuviera directamente relacionado con el incremento súbito de 1998.²²⁹²

7.916 Los Estados Unidos aducen además que el expediente mostraba que hubo también una correlación clara 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 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 por encima de los niveles de 1996 y 1997, siendo el nivel de las importaciones un 13,7 por ciento más alto en 2000 que en 1996. Estos altos niveles de productos importados de 1999 y 2000 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 declinación de los valores unitarios netos de venta de la rama de producción, sus beneficios brutos, sus ingresos de explotación y el margen respectivo.²²⁹³

7.917 Los Estados Unidos afirmar además que existen dos vicios en la afirmación de que el expediente mostraba que la rama de producción no sufrió daños causados por las importaciones

²²⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 464.

²²⁹⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.127.

²²⁹¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.97.

²²⁹² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126.

²²⁹³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 127.

entre 1996 y 2000, para la cual se invoca el crecimiento que durante ese período tuvieron tanto las ventas comerciales netas de la rama de producción como sus envíos y sus niveles de producción. Los Estados Unidos sostienen en primer lugar que, aunque puede ser cierto que las ventas, los envíos y los niveles de producción efectivamente aumentaron durante el período comprendido entre 1996 y 2000, el expediente indica que esos aumentos siguieron en lo esencial el crecimiento de la demanda de CPLPAC durante el mismo período. Más aún: el expediente indica que la rama de producción sólo pudo mantener los niveles de su producción, sus envíos y sus ventas entre 1999 y 2000 reduciendo enormemente los precios para responder a la extraordinaria baja de los precios de importación iniciada en 1998 y que prosiguió después. Como consecuencia de esta estrategia competitiva, los niveles de precios de la rama de producción y sus ingresos de explotación tuvieron una caída precipitada durante el período de 1996 a 2000. En consecuencia, la rama de producción se vio ante la alternativa forzosa de mantener su participación en el mercado a expensas de una baja de los precios y de los márgenes de beneficio, o sacrificar las ventas reduciendo la producción y clausurando establecimientos.²²⁹⁴

iv) *Pertinencia del análisis sobre los productos similares respecto de CPLPAC*

7.918 Corea señala que la USITC parece haber llegado a la conclusión de que hubo tendencias coincidentes entre los resultados de la rama de producción y el aumento de las importaciones y la baja de precios respecto de cada uno de los tipos de "CPLPAC", así como de la categoría global de CPLPAC. Sin embargo, a juicio de Corea el análisis de las tendencias de las importaciones, los precios y los resultados de la rama de producción respecto de cada uno de los productos de esa categoría no apoya esta conclusión de la USITC.²²⁹⁵ Según Corea, en la segunda parte del período objeto de investigación las importaciones disminuyeron respecto de cada uno de los productos.²²⁹⁶ Además, Corea sostiene que los Estados Unidos no podían mostrar una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño porque los Estados Unidos se refirieron a una "rama de producción" que en el caso de CPLPAC y de las tuberías soldadas en realidad consistía en varias ramas de producción.²²⁹⁷

7.919 Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no puede constatar un vicio en el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad únicamente porque lo haya en el análisis de la USITC sobre el producto similar y la rama de producción.²²⁹⁸ En primer lugar²²⁹⁹, el Órgano de Apelación ha declarado que el grupo especial que examina las constataciones de una autoridad sobre la relación de causalidad debe presumir la corrección de sus constataciones acerca del producto similar y la rama de

²²⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 468.

²²⁹⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 109.

²²⁹⁶ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 115.

²²⁹⁷ Los Estados Unidos admiten, por ejemplo, que el aumento de la demanda de tuberías de gran diámetro "estabilizó" la demanda general de tubos soldados en los Estados Unidos (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 381). Sin embargo, si esas tendencias de la demanda, que se reconocía que eran diferentes en el caso de las tuberías de gran diámetro por los distintos usos finales, se hubieran considerado exclusivamente respecto de las tuberías de gran diámetro, podrían haberse obtenido resultados muy distintos en cuanto a sus efectos en la rama de producción que producía el producto "similar". Véase también el informe de la USITC, volumen I, página 166 (Prueba documental CC-6).

²²⁹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 152.

²²⁹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153.

producción.²³⁰⁰ En su informe *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación aclaró que examinaría los diversos aspectos de la decisión de la USITC en materia de salvaguardias (es decir, el aumento de las importaciones, la existencia de daño y la relación causal) como si las decisiones de esa autoridad sobre las cuestiones anteriores hubieran sido correctas. Más concretamente, el Órgano de Apelación observó lo siguiente:

"[A] pesar de las constataciones que hemos formulado anteriormente en la presente apelación [por ejemplo, al anular la definición de la rama de producción hecha por la USITC], hemos de *presumir* en nuestro examen, en primer lugar, que la definición de la rama de producción nacional de la USITC es correcta, y, en segundo lugar, que la USITC constató adecuadamente la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Partiendo de esos supuestos, hemos de examinar si la USITC estableció adecuadamente, de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la existencia de la "relación de causalidad" exigida entre las importaciones y la amenaza de daño grave."²³⁰¹

7.920 Los Estados Unidos sostienen que, en consecuencia, aunque el Grupo Especial llegase a la conclusión de que las definiciones de la USITC sobre el producto similar y la rama de producción están viciadas, aún le sería preciso examinar si el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad fue o no adecuado conforme al Acuerdo; no podría declarar viciado el análisis basándose en que lo estaba el que la USITC realizó sobre el producto similar.

b) Productos fundidos con estaño

i) *Coincidencia temporal*

7.921 El Japón y el Brasil alegan que el único dictamen individual afirmativo que consideró que los productos fundidos con estaño eran un producto similar independiente no cumplió las normas del párrafo 2 b) del artículo 4. Más concretamente, el dictamen de la Sra. Miller no indicó una relación causal suficiente entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Aunque señaló el leve aumento de las pérdidas de explotación en 1999, cuando las importaciones habían aumentado alrededor de 4,9 puntos porcentuales en su participación en el mercado, la Sra. Miller desconoció el hecho de que esas pérdidas de explotación persistieron en 2000 a pesar de que la participación de los productos importados en el mercado disminuyó 2,2 puntos porcentuales. Además, según el Japón y el Brasil, la Sra. Miller desconoció el hecho de que las pérdidas de explotación aumentaron en 2001 a pesar de mantenerse estable la participación de los productos importados en el mercado. A juicio del Japón y el Brasil, estas tendencias, tomadas en conjunto, no determinan ninguna correlación temporal entre el aumento de las importaciones y la supuesta situación de daño de la rama de producción, por lo que no determinan la existencia de ninguna relación de causalidad.²³⁰²

7.922 Noruega alega que, aunque el Presidente hubiera basado su determinación en los votos de la Sra. Miller, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney y no sólo en el voto de la primera²³⁰³, como han alegado

²³⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 172.

²³⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 172.

²³⁰² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 260; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 295.

²³⁰³ Véanse los párrafos 7.1183 y siguientes para los detalles relativos a este debate.

los Estados Unidos, los otros miembros de la Comisión no hicieron análisis concluyentes de clase alguna respecto de los productos fundidos con estaño como producto separado; simplemente no trataron la cuestión.²³⁰⁴ Noruega sostiene que con las diferentes tendencias que presenta el aumento según se consideren los productos fundidos con estaño por separado o como parte del grupo de CPLPAC, esto de ningún modo puede cumplir el requisito de "un análisis concluyente de por qué sigue existiendo la relación de causalidad", ya sea en 1999 o después.²³⁰⁵

7.923 Los Estados Unidos responden alegando que el expediente mostraba una correlación directa entre los cambios del volumen de importación y los cambios de los márgenes de explotación de la rama de producción entre 1998 y 2000. Por ejemplo, en 1998, cuando la participación de los productos importados en el mercado aumentó 2,8 puntos porcentuales, el margen de ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó 2,4 puntos porcentuales. De modo similar, en 1999, cuando el volumen de importación tuvo un aumento espectacular (del 45 por ciento en niveles absolutos y 4,9 puntos porcentuales en términos de participación en el mercado), el porcentaje de pérdida de explotación de la rama de producción casi se duplicó, pasando del -3,7 por ciento en 1998 al -6,9 por ciento en 1999. En 2000, en cambio, cuando los volúmenes de importación y la participación en el mercado se atenuaron un tanto respecto del año anterior (disminuyendo la participación de los productos importados en el mercado a un porcentaje todavía alto del 15,5 por ciento), esa mejora relativamente pequeña registrada en los volúmenes de importación mitigó la presión sobre los ingresos de explotación de la rama de producción permitiendo que sus márgenes mejoraran levemente, pasando del -6,9 por ciento de 1999 al -6,1 por ciento.²³⁰⁶

7.924 Corea y China observan que tres de los miembros de la Comisión constataron lo siguiente: "La rama de producción nacional sufrió daño grave antes del aumento súbito de las importaciones de 1999 y continúa sufriendo ese daño tras la disminución de las importaciones."²³⁰⁷ Corea y China alegan, sobre la base de las conclusiones de esos tres miembros de la USITC, que al no existir coincidencia entre las importaciones y el daño había grandes dudas sobre la existencia de una relación de causalidad.²³⁰⁸

7.925 Corea sostiene que, en última instancia, los Estados Unidos sólo pueden señalar el dictamen de la única integrante de la Comisión que determinó tendencias coincidentes entre las importaciones y el menoscabo grave de la rama de producción estadounidense. Según Corea, la evaluación de esa única integrante de la Comisión no está corroborada por las pruebas.²³⁰⁹ China señala que la Sra. Miller, en su dictamen separado, también reconoció que "la rama de producción no tuvo rentabilidad antes del período ni durante él". Sin embargo, indicó que las importaciones "... son una causa sustancial de daño grave " porque la rama de producción " sufrió un grave cambio desfavorable

²³⁰⁴ Por esta razón, Noruega no estudia detalladamente sus análisis, simplemente porque no son pertinentes, contrariamente a lo que sostienen los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita (párrafo 541).

²³⁰⁵ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 137.

²³⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 546.

²³⁰⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 117; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 152; Primera comunicación escrita de China, párrafo 525.

²³⁰⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 117; Primera comunicación escrita de China, párrafo 525.

²³⁰⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 153.

en 1999 con el aumento súbito de las importaciones". Sin embargo, China cree que, aunque el aumento de las importaciones puede explicar en parte la situación de 1999, la Sra. Miller no explicó por qué se manifestaba ya la relación causal antes de ese año. En efecto, según China, la rama de producción ya sufría daño en 1996 y 1997, cuando se registraron pérdidas de explotación. De este modo, a juicio de China, no se presentó, como era preciso, un análisis muy concluyente de por qué seguía existiendo una relación de causalidad, ya que no había coincidencia temporal entre el daño y el aumento de las importaciones.²³¹⁰

7.926 En respuesta, los Estados Unidos aducen que la Sra. Miller llevó a cabo un examen completo y objetivo de las tendencias de las importaciones y los factores de daño de la rama de producción y llegó razonablemente a la conclusión de que había una clara correlación entre el aumento del volumen de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción. En particular, aducen los Estados Unidos, constató razonablemente que, si bien el volumen de las importaciones había aumentado en general, las importaciones registraron un incremento súbito en 1999, cuando aumentaron un 45,0 por ciento con respecto al año anterior. También constató correctamente que las importaciones experimentaron la mayor ampliación de su participación en el mercado en 1999, cuando ésta creció 4,9 puntos porcentuales, pasando del 12,8 por ciento en 1998 al 17,7 por ciento en 1999. Constató también que, si bien la rama de producción no tuvo rentabilidad antes de 1999, sus ingresos de explotación sufrieron un grave cambio desfavorable en 1999, cuando las importaciones inundaron el mercado. En 1999, el margen de los ingresos de explotación de la rama de producción cayó 3,2 puntos porcentuales con respecto a su nivel de 1998, pasando a ser del -6,9 por ciento. Constató además que el crecimiento de las importaciones, y particularmente el incremento súbito de 1999, había ejercido una presión a la baja sobre el precio de las mercancías nacionales, al mismo tiempo que los precios de las importaciones descendían a lo largo de todo el período pero a un ritmo más rápido que los precios internos. Los precios internos descendieron a lo largo de este período y alcanzaron sus niveles más bajos en 1999, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones.²³¹¹

7.927 Los Estados Unidos añaden que la Sra. Miller constató razonablemente que había una intensa competencia en materia de precios entre las importaciones y las mercancías nacionales en las negociaciones de contratos llevadas a cabo durante el período objeto de investigación. Estos hechos indicaban que las tendencias a la baja de la rama de producción en 1999 se debieron directamente al incremento súbito de las importaciones que tuvo lugar ese año. Aunque los volúmenes de las importaciones se atenuaron un tanto en 2000 y el período intermedio de 2001, siguieron ejerciendo una considerable presión en la fijación de los precios en el mercado a causa de la intensa competencia de precios en las negociaciones de los contratos anuales. Como consecuencia, la situación de la rama de producción siguió deteriorándose durante el último año y medio del período, manteniéndose el margen de explotación de la rama de producción en el -6,1 por ciento en 2000 y descendiendo al -7,4 por ciento en el período intermedio de 2001. En suma, la Sra. Miller estableció que existía una correlación auténtica y sustancial entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción durante la segunda mitad del período objeto de investigación.²³¹²

7.928 En respuesta a los argumentos de China, los Estados Unidos aducen que, como ha indicado el Órgano de Apelación, en los procedimientos en materia de salvaguardias la consideración pertinente se refiere a si las importaciones han contribuido o no en forma auténtica y sustancial a un menoscabo

²³¹⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 526.

²³¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 544.

²³¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 545.

general significativo de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. La autoridad investigadora no está obligada a evaluar si los problemas de una rama de producción fueron causados en primer término por las importaciones o ya se encontraba debilitada antes de que el volumen de importación aumentara durante el período. Ciertamente, la circunstancia de que una rama de producción ya esté en situación debilitada no significa que los productos importados no puedan entrar en el mercado en tales volúmenes que causen un daño grave a esa rama de producción ya debilitada. Por el contrario, es precisamente en esa situación, es decir, cuando una rama de producción es vulnerable a la competencia de las importaciones porque ya se encuentra en situación desfavorable, cuando las medidas correctivas de salvaguardia resultan especialmente apropiadas.²³¹³

7.929 Frente a estas respuestas, China dice que su argumento de que la rama de producción ya estaba vulnerada antes del aumento de las importaciones destaca la falta de coincidencia entre las importaciones y los resultados negativos de la rama de producción. China alega que la falta de correlación resulta más evidente si se considera la disminución de las importaciones hacia el final del período investigado y se observa que la rama de producción no se recupera del daño a pesar de no estar presente la causa "sustancial" de daño. China sostiene que, por lo tanto, deben existir claramente otros factores responsables del daño sufrido por la rama de producción.²³¹⁴

ii) *Pertinencia de la relación entre los precios relativos de los productos importados y los nacionales*

7.930 Las Comunidades Europeas y Noruega alegan que el análisis de la Sra. Miller parte de la premisa de que existía una intensa competencia de precios entre los productos importados y los nacionales. Sin embargo, según las Comunidades Europeas y Noruega, los datos de la USITC no indican que los productos importados se vendieran a precio inferior al de los nacionales. Por el contrario, demuestran que los precios de los productos importados eran sistemáticamente superiores a los precios de los productos nacionales.²³¹⁵ Noruega argumenta que no existe prueba alguna de ventas a precio inferior, que sería indispensable para demostrar que el aumento de las importaciones impulsó los precios a la baja.²³¹⁶ Las Comunidades Europeas observan que la Sra. Miller dice que los datos sobre los precios indican "ciertas ventas a precio inferior" de productos importados en los datos específicos recogidos por la USITC. Aunque existen algunas ventas a precio inferior, ninguna de ellas tuvo lugar en 1999, que es el período en que supuestamente sufría daño la rama de producción nacional.²³¹⁷

7.931 Los Estados Unidos responden alegando que los reclamantes consideran erróneamente que la presión sobre los precios impulsándolos a la baja sólo puede aplicarse mediante las ventas a menor precio. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, la baja de los precios puede ocurrir cuando un productor que antes vendía su producto a mayor precio en un mercado opta por reducirlo considerablemente para aumentar su participación en él. En esa situación, en la medida en que existe

²³¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 552.

²³¹⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 276.

²³¹⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 483; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 333-335.

²³¹⁶ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 334.

²³¹⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 482.

un sobreprecio que los compradores pagan por la mercancía del productor, la decisión de éste de vender su producto por un precio inferior ejercerá una presión a la baja en los productos que pueden sustituirlo en ese mercado. En consecuencia, aunque pueda ser exacto que las importaciones de acero fundido con estaño no se efectuaron habitualmente a precio inferior al de los productos de fabricación nacional durante el período, ese hecho no excluye una constatación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño de mayor precio provocaron una baja de los precios en el mercado en 1999, 2000 y 2001, a medida que se vendieron a precios cada vez menores.²³¹⁸

7.932 Según los Estados Unidos, el expediente indica que el aumento súbito de los productos importados en el mercado en 1999 efectivamente provocó ese impulso a la baja en los precios internos. Los precios unitarios medios anuales del acero fundido con estaño nacional y el importado se mantuvieron relativamente estables a lo largo del período comprendido entre 1996 y 1998. En particular, el valor unitario medio neto del acero fundido con estaño nacional en las ventas comerciales osciló entre 610 y 616 dólares EE.UU. por tonelada durante este período, mientras que en el caso del producto importado osciló entre 657 y 669 dólares por tonelada.²³¹⁹ Pero cuando, en 1999, se produjo el aumento súbito de las importaciones de acero fundido con estaño, el valor unitario medio de los productos nacionales e importados disminuyó considerablemente respecto de sus niveles registrados entre 1996 y 1998, reduciéndose 73 dólares por tonelada en el caso de las importaciones para pasar a 596 dólares en 1999 y, en el caso de los productos nacionales, reduciéndose 26 dólares por tonelada para pasar a 584 dólares en 1999. En 2000, a pesar de que las importaciones se atenuaron un tanto, aunque se mantuvieron en niveles elevados, el valor unitario medio permaneció en niveles bajos tanto para los productos nacionales como para los importados. Por último, en el período intermedio de 2001 el valor unitario medio de los productos importados y nacionales aumentó algo (después de la imposición de derechos antidumping sobre productos japoneses) pero se mantuvo en niveles sustancialmente inferiores a los precios alcanzados en 1998, antes del aumento súbito de las importaciones. Sin embargo, durante todo este período, mientras bajaban los precios de los productos importados, lo mismo ocurría con los precios internos, provocando un agravamiento importante del nivel de las pérdidas de explotación de la rama de producción.²³²⁰

7.933 Las Comunidades Europeas señalan, frente a estas respuestas, que en el informe de la USITC no hay elemento alguno que explique de qué modo causó daño a la rama de producción nacional un aumento de las importaciones cuando no se efectuaban a precio inferior al del producto nacional. Como la explicación fundamentada y suficiente tiene que encontrarse en el informe de la USITC, y los Estados Unidos no han citado ninguna explicación de esas características, debe llegarse a la conclusión de que la USITC no facilita tal explicación fundamentada y suficiente exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.²³²¹

c) Barras laminadas en caliente

7.934 Las Comunidades Europeas y China alegan que no existe ninguna coincidencia clara de las tendencias entre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente y el deterioro de la

²³¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 547.

²³¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 548.

²³²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 549; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 139.

²³²¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 384.

situación de la rama de producción nacional.²³²² Las Comunidades Europeas sostienen que las importaciones de este producto aumentaron en 1997 y 1998. Sin embargo, la rama de producción nacional obtuvo beneficios satisfactorios en ambos años. En 1999, cuando las importaciones se redujeron, los beneficios de la rama de producción nacional también comenzaron a disminuir. Según las Comunidades Europeas, esa evolución no es coherente con la idea de que las importaciones fueran la causa de la disminución de los beneficios. Las Comunidades Europeas observan que, aunque las importaciones aumentaron entre 1999 y 2000, su incremento fue considerablemente inferior al registrado entre 1997 y 1998. Además, los precios del producto nacional tuvieron una enorme caída en 1999, cuando las importaciones estaban disminuyendo, y se mantuvieron firmes en 2000 cuando las importaciones aumentaban. Por último, según las Comunidades Europeas, los productores estadounidenses tuvieron mayores pérdidas de explotación en los seis meses del período intermedio de 2001 que en cualquier año completo examinado, a pesar de que las importaciones tuvieron una gran caída. Las Comunidades Europeas sostienen que, de este modo, no existe ninguna coincidencia clara de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Como ya se ha señalado, la falta de coincidencia exige una explicación "muy concluyente".²³²³

7.935 En vista de la falta de coincidencia, China alega también que resulta indispensable "un análisis muy concluyente de por qué sigue existiendo la relación de causalidad", y considera que la USITC no presentó tal análisis.²³²⁴ A este respecto, China señala que la USITC, en su informe, explicó detenidamente la "estrategia" a que recurrieron los productores nacionales para competir con los productos importados. China estima que esa explicación no es convincente. Por ejemplo, la USITC afirma que en 1996, 1997 y 1998 la rama de producción estadounidense mantuvo sus precios y de ese modo perdió participación en el mercado frente a los productos importados, al venderse éstos a menor precio que los nacionales. China alega que, si tal cosa fuera exacta, significaría que el precio era un factor muy importante para los compradores. China pregunta cómo se explica, entonces, que en 1999, cuando los precios de los productos nacionales eran inferiores a los de importación, los productores nacionales no recuperasen participación en el mercado sino que siguieran perdiéndola. A juicio de China, la verdad es que la fijación de los precios no es un factor tan importante al fin y al cabo, y que si los productos importados ampliaron su participación en el mercado durante el período objeto de investigación, con independencia de los precios de los productos nacionales, no es posible que la importación haya tenido el papel que la USITC le atribuye. China llega a la conclusión de que la explicación dada por la USITC sobre la relación de causalidad es errónea, parcial y no concluyente.²³²⁵

7.936 Los Estados Unidos responden sosteniendo que los dos reclamantes que impugnan la constatación de la USITC sobre existencia de la relación de causalidad no tratan el análisis y las constataciones de la USITC. Los argumentos de esos reclamantes se limitan a la observación de que determinados niveles de importación no provocaron en la rama de producción nacional determinados niveles de ingresos de explotación. Pero la correlación entre la importación y los resultados de la rama de producción nacional no consiste simplemente en establecer que un nivel "X" de importaciones debe producir ingresos de explotación "Y". La importación afecta a los resultados

²³²² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 492; Primera comunicación escrita de China, párrafo 405.

²³²³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 493.

²³²⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 405.

²³²⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 406.

financieros de la rama de producción nacional a través de sus efectos sobre factores tales como la producción y los precios. En el análisis de la USITC se reconoció este hecho. En lugar de las comparaciones simplistas que proponen China y las Comunidades Europeas, la USITC presentó una explicación de la correlación entre el aumento de las importaciones y el daño grave que es más compleja y, por consiguiente, más completa. Explicó de qué modo las importaciones, y las reacciones competitivas de la rama de producción nacional, afectaban a factores que influyen decisivamente en el nivel de los ingresos de explotación: los ingresos por ventas y los precios.²³²⁶

7.937 Con respecto al argumento de que los datos no indican la existencia de ninguna correlación entre las ventas de productos importados a menor precio que los nacionales y la participación de la rama de producción nacional en el mercado, los Estados Unidos afirman que el argumento es erróneo. Tal como constató la USITC, los productos importados de que se trata obtuvieron sus mayores aumentos de participación en el mercado en aquellas partes del período investigado en que los productos importados se vendían sistemáticamente a precio menor.²³²⁷ Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que los argumentos de China y las Comunidades Europeas no obstan a la conclusión de la USITC de que hubo relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente.²³²⁸

7.938 Frente a estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que no corresponde a los Estados Unidos presentar una explicación *a posteriori*. La explicación debió figurar en el informe de la USITC, y no se encuentra allí. Por lo tanto, la USITC no ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de su supuesta determinación de una relación de causalidad auténtica y sustancial.²³²⁹

d) Barras acabadas en frío

7.939 Las Comunidades Europeas sostienen que es manifiestamente obvio que la comparación de las tendencias de la importación con los resultados financieros, calificada por la USITC como "el indicador más pertinente de la situación de la rama de producción", muestra que no hay correlación alguna entre las tendencias que pudiera indicar la presencia de una relación de causalidad. Según las Comunidades Europeas, existe una correlación negativa. Los beneficios aumentaron mientras aumentaban las exportaciones, y disminuyeron cuando las importaciones disminuían.²³³⁰ Las Comunidades Europeas observan que en 2000, cuando las importaciones estaban en su nivel máximo, la rama de producción nacional mejoró sus resultados (los ingresos de explotación aumentaron considerablemente), mientras que en 1999, cuando las importaciones alcanzaban su nivel más bajo desde 1996, los resultados de la rama de producción nacional fueron los peores de todo el período objeto de investigación. También en 1997 hubo un aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas reiteran que, cuando no coinciden las tendencias, el Miembro que impone una medida de salvaguardia debe dar una explicación muy concluyente de la existencia de una relación de causalidad.²³³¹ A juicio de las Comunidades Europeas, tampoco en este caso hay una explicación muy

²³²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 575.

²³²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 576.

²³²⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 577.

²³²⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 392.

²³³⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 507.

²³³¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 507.

concluyente que determine la existencia de la relación de causalidad. La comparación de las tendencias de la demanda y los resultados financieros de la rama de producción sugiere una vinculación más estrecha entre la demanda y los beneficios que la de estos últimos con las importaciones.²³³²

7.940 Los Estados Unidos responden sosteniendo que el argumento según el cual el expediente no indica que el aumento de volumen de las importaciones haya coincidido en el tiempo con la declinación de los resultados financieros de la rama de producción desconoce la explicación dada por la USITC sobre la frecuencia de las operaciones mediante contrato entre los productores de barras acabadas en frío, que explicó por qué los efectos de una política de precios agresiva en las importaciones no se hicieron sentir de inmediato en el mercado. Además, los Estados Unidos sostienen que el análisis de las Comunidades Europeas está basado en un criterio mecánico de división en años. En cambio, el examen de los dos últimos años del período investigado demuestra que, cuando el volumen de las importaciones aumentó agudamente, los resultados financieros de la rama de producción nacional tuvieron un fuerte deterioro: exactamente el tipo de correlación temporal cuya ausencia afirman las Comunidades Europeas.²³³³

7.941 Las Comunidades Europeas señalan ante estas respuestas que los Estados Unidos utilizan la constatación de la USITC según la cual un 40 por ciento del mercado de las barras acabadas en frío estaba basado en contratos de entre seis meses y un año para explicar el desfase temporal entre el aumento de las importaciones de 1998 y los resultados desfavorables de la rama de producción en 1999. Sin embargo, las Comunidades Europeas observan que, cuando a su vez alegaron que la evolución de los resultados financieros en 1999 y 2000 (cuando mejoraron mientras aumentaba la demanda y aumentaban las importaciones) se debían a cambios de la demanda, y que la USITC debió haberse cerciorado de no atribuir a las importaciones los efectos perjudiciales de tales cambios, los Estados Unidos hicieron hincapié en la constatación de la USITC de que los resultados desfavorables de 1999 "... se debieron en gran medida a disminuciones de la demanda ocurridas ese año ...".²³³⁴ La USITC no consideró, pues, como han alegado los Estados Unidos, que los resultados desfavorables de 1999 fueran causados por las importaciones. Consideró que esos resultados se debieron a disminuciones de la demanda. Por lo tanto, la USITC no hizo hincapié en absoluto en el efecto de desfase temporal.²³³⁵ Por consiguiente, según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos no pueden idear *a posteriori* la explicación del factor de desfase temporal. Esto significa que no existe explicación fundamentada y adecuada, y en realidad no existe un análisis muy concluyente, de cómo

²³³² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 508.

²³³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 590.

²³³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 596; e informe de la USITC, volumen I, página 107.

²³³⁵ Las Comunidades Europeas señalan que la frase citada por los Estados Unidos respecto de las compras de largo plazo no apoya su conclusión de que esto explica el desfase entre el aumento de las importaciones y los resultados financieros desfavorables. El texto anterior dice así: "El mercado no tuvo una reacción inmediata a las reducciones de precios causadas por la importación. En realidad, en 1999 no aumentó el volumen absoluto de las importaciones ni su participación en el mercado. La falta de reacción inmediata del mercado puede corresponder a abundantes ventas mediante contrato [...]". Informe de la USITC, volumen I, página 106 (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 586).

pudo el aumento de las importaciones causar un daño grave si se había producido a la vez que los resultados financieros mejoraban.²³³⁶

7.942 Con respecto al argumento de que "la comparación de las tendencias de la demanda y los resultados financieros de la rama de producción sugiere una vinculación más estrecha entre la demanda y los beneficios que la de estos últimos con las importaciones", los Estados Unidos sostienen que el argumento es erróneo. Por ejemplo, la demanda aumentó entre 1997 y 1998, pero los beneficios disminuyeron. La enorme caída de los beneficios entre 1998 y 1999, del 82,3 por ciento, no siguió la disminución mucho más reducida de la demanda en esos años, del 3,6 por ciento. Del mismo modo, entre 1998 y 2000, cuando la demanda sólo se redujo el 1,7 por ciento, los ingresos de explotación tuvieron una caída muy considerable del 58,5 por ciento. Las comparaciones simplistas e incorrectas de diversos indicadores que efectúan las Comunidades Europeas, de un año con otro, que desconocen las condiciones de competencia que explican el retraso con que pueden manifestarse determinados efectos de las importaciones, de ningún modo demuestran que el análisis mucho más detallado y completo de la USITC haya sido defectuoso o carente de objetividad.²³³⁷

e) Barras de refuerzo

7.943 China alega que no existe coincidencia entre el aumento de las importaciones de barras de refuerzo y la declinación de los respectivos factores de daño.²³³⁸ En efecto: según China, las importaciones presentaron principalmente aumentos en 1997, 1998 y 1999, y sin embargo en esos tres años la rama de producción tuvo ingresos de explotación positivos.²³³⁹ China alega que, además, en 1996, antes del aumento súbito de las importaciones, la rama de producción tuvo una pérdida de explotación de 76.000 dólares EE.UU.; y en 2000, cuando las importaciones habían disminuido 162.779 toneladas cortas, la rama de producción tuvo una pérdida de explotación de 24.869.000 dólares. Además, los precios sólo comenzaron a bajar en el último trimestre de 1998 y su descenso se interrumpió a mediados de 1999. Esto significa que los precios sólo habían disminuido durante nueve meses en un período de tres años de aumento de las importaciones.²³⁴⁰ China alega que la rama de producción no sólo obtuvo beneficios muy importantes mientras las importaciones estaban aumentando y los precios caían, sino que sufrió pérdidas ya antes de que comenzaran a aumentar las importaciones. Teniendo en cuenta la difícil situación de la rama de producción antes de la baja de los precios, y que logró sus mejores resultados financieros del período objeto de investigación cuando las importaciones estaban en aumento, es evidente que no existe coincidencia entre el aumento de las importaciones y la supuesta acentuación de los factores de daño pertinentes.²³⁴¹

7.944 Las Comunidades Europeas y China alegan, además, que ante la falta de coincidencia entre la evolución de las importaciones y los factores de daño la USITC estaba obligada a presentar un análisis concluyente de por qué seguía existiendo la relación de causalidad. Como la USITC no evaluó correctamente la complejidad y la función de todos los factores pertinentes, China considera

²³³⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 396.

²³³⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 591.

²³³⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 433.

²³³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 434.

²³⁴⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 240.

²³⁴¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 435.

que no se ha presentado tal análisis.²³⁴² Según China, en el informe de la USITC no existe un "análisis muy concluyente". China sostiene que esta omisión no puede subsanarse por las extensas interpretaciones, a menudo especulativas, de los Estados Unidos en sus comunicaciones.²³⁴³

7.945 Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos construyen una argumentación según la cual la rama de producción nacional redujo los precios para recuperar su participación en el mercado. Aunque esto fuera exacto (y no corresponde a los ingresos de explotación de 1998 ni 1999, que fueron los primeros años de aumento de las importaciones), en el informe de la USITC no está analizado.²³⁴⁴ Las Comunidades Europeas también alegan que, aunque la USITC señala una baja de precios en 1999 y 2000, las pérdidas de explotación sólo comenzaron a manifestarse en 2000.²³⁴⁵ China alega también que no está de acuerdo con la conclusión de la USITC de que la rama de producción sufría daño porque las importaciones impulsan los precios a la baja. Según la USITC, esa baja impedía que la rama de producción se beneficiara de las reducciones de costos en determinados períodos del lapso investigado y, al mismo tiempo, le impedía recuperarse de los mayores costos de otros períodos.²³⁴⁶

7.946 Los Estados Unidos responden indicando que, como explicó la USITC, una vez que se produjo el aumento súbito de las importaciones en 1998, la pérdida de participación en el mercado sufrida por la rama de producción nacional fue inmediata. Después redujo sus precios procurando atenuar nuevas pérdidas de participación en el mercado. En consecuencia, el deterioro de los resultados financieros de la rama de producción fue más gradual que sus pérdidas de participación en el mercado. El examen de la rama de producción en los dos últimos años completos del período objeto de investigación -de 1998 a 2000- demuestra que las importaciones aumentaron un 35,8 por ciento y los ingresos de explotación de la rama de producción nacional pasaron de un beneficio de 88,2 millones de dólares EE.UU. a una pérdida de 24,7 millones de dólares. Según los Estados Unidos, se trata precisamente del tipo de correlación temporal que se pretende que falta.²³⁴⁷

7.947 China alega que los Estados Unidos no han rebatido el argumento de China de que las tendencias del aumento de las importaciones y del deterioro de la rama de producción nacional no son coincidentes.²³⁴⁸ China argumenta que las tendencias coincidentes deben constatarse sobre la base de la evolución de los factores de daño durante todo el período objeto de investigación. Sostiene que lo que hicieron los Estados Unidos es escoger un lapso breve dentro de ese período. China sostiene que

²³⁴² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 518; Primera comunicación escrita de China, párrafo 436.

²³⁴³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

²³⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603, que no contiene referencia alguna a la sección expositiva del informe de la USITC. Véase el informe de la USITC, volumen I, página 114, donde la USITC analiza los resultados de la rama de producción en 2000 sin sugerir que hubiera reducido precios para obtener participación en el mercado.

²³⁴⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 518.

²³⁴⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafos 432-433.

²³⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603.

²³⁴⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 238.

esta elección arbitraria de un lapso menor dentro del período investigado no puede ser una base razonablemente aceptable para el examen de la correlación de tendencias.²³⁴⁹

7.948 También ante estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que ni la USITC ni los Estados Unidos explican satisfactoriamente cómo es posible que, tras haber aumentado las importaciones año tras año desde 1996 hasta 1999, logrando una participación cada vez mayor en el mercado, y de haber aumentado también los ingresos de explotación de la rama de producción nacional todos los años del mismo período, la rama de producción nacional cayera a pérdidas considerables en 2000, cuando las importaciones comenzaron a disminuir y la participación de la rama de producción nacional en el mercado aumentaba.²³⁵⁰

7.949 Cuando no existe una correlación directa, el Órgano de Apelación ha exigido un "análisis muy concluyente". Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no existe tal análisis. Los Estados Unidos construyen una argumentación según la cual la rama de producción nacional redujo los precios para recuperar su participación en el mercado. Aunque esto fuera exacto (y no corresponde a los ingresos de explotación de 1998 ni 1999, que fueron los primeros años de aumento de las importaciones), en el informe de la USITC no está analizado.²³⁵¹

7.950 China sostiene que, como la argumentación de los Estados Unidos es infundada y los datos muestran claramente la falta de coincidencia entre la evolución de las importaciones y los factores de daño, la USITC tenía la obligación de presentar un análisis concluyente de por qué seguía existiendo la relación de causalidad.²³⁵² Sin embargo, según China, en el informe de la USITC no existe un "análisis muy concluyente". China sostiene que esta omisión no puede subsanarse por las extensas interpretaciones, a menudo especulativas, de los Estados Unidos en sus comunicaciones.²³⁵³

f) ABJH

7.951 Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos no han hecho una determinación fundamentada y razonada de la existencia de una relación de causalidad.²³⁵⁴ En particular, las Comunidades Europeas alegan que, aunque el grupo de productos se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, la mayoría de los productos se fabrican conforme a normas específicas y, una vez alcanzada esa conformidad, el precio pasa a ser el principal factor en la competencia. Las constataciones de la USITC sobre la competencia en los precios, por lo tanto, son decisivas. Esas constataciones, sin embargo, son gravemente defectuosas.²³⁵⁵

²³⁴⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 239.

²³⁵⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 404.

²³⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 603, que no contiene referencia alguna a la sección expositiva del informe de la USITC. Véase el informe de la USITC, volumen I, página 114, donde la USITC analiza los resultados de la rama de producción en 2000 sin sugerir que hubiera reducido precios para obtener participación en el mercado.

²³⁵² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 242-243.

²³⁵³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

²³⁵⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 552.

²³⁵⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 542.

7.952 Los Estados Unidos responden sosteniendo que la USITC no se basó exclusivamente en los datos sobre los precios para sus conclusiones sobre la relación de causalidad, como aducen equivocadamente las Comunidades Europeas. La USITC, por el contrario, explicó que mientras se intensificaba la penetración de las importaciones hubo una gran diversidad de factores de los resultados de la rama de producción nacional que sufrieron deterioro. Las constataciones de la USITC sobre la declinación de numerosos resultados en la rama de producción de ABJH se basaron en datos de cuestionarios que abarcaban la totalidad de la rama de producción y cuya representatividad no controvierte ninguno de los reclamantes.²³⁵⁶

7.953 Los Estados Unidos alegan, además, que las pruebas del expediente mostraban la existencia de una correlación clara y directa entre el aumento de las importaciones de ABJH y el deterioro de la situación general de la respectiva rama de producción durante el período objeto de investigación. Durante los tres últimos años completos del período, de 1998 a 2000, las importaciones aumentaron en términos absolutos un 28,4 por ciento y acrecentaron su participación en el mercado 11,1 puntos porcentuales, llegando al 45,6 por ciento.²³⁵⁷ En el mismo período, la rama de producción sufrió disminuciones importantes y sistemáticas en sus envíos en los Estados Unidos, el valor de las ventas comerciales, los niveles de empleo y los niveles de rentabilidad. Por ejemplo, en 1998 -momento central del período objeto de investigación- el volumen de las importaciones aumentó en términos absolutos un 11,2 por ciento respecto de su nivel de 1997; la relación entre las importaciones y la producción nacional aumentó 7,6 puntos porcentuales; y la participación de los productos importados en el mercado aumentó 2,6 puntos porcentuales.²³⁵⁸ En ese mismo año la situación de la rama de producción empeoró. En 1999 se produjo una correlación similar entre los aumentos de la importación y el deterioro de la situación de la rama de producción. Ese año los volúmenes de importación volvieron a aumentar en su proporción con la producción nacional 7,7 puntos porcentuales respecto de sus niveles de 1998 y su participación en el mercado total de ABJH aumentó 2,2 puntos porcentuales sobre el nivel de 1998.²³⁵⁹ Al mismo tiempo, la situación de la rama de producción siguió empeorando. Por último, en 2000 -el último año completo del período- los volúmenes de importación aumentaron en términos absolutos incrementándose un 15,3 por ciento más sobre sus niveles de 1999, la proporción con la producción nacional aumentó 6,7 puntos porcentuales, y aumentó su participación en el mercado total de ABJH otros 4,0 puntos porcentuales sobre sus niveles de 1999.²³⁶⁰ Ese año la situación de la rama de producción volvió a empeorar.²³⁶¹

²³⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 649.

²³⁵⁷ Informe de la USITC, cuadro TUBULAR-C-6.

²³⁵⁸ Informe de la USITC, cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 47,7 por ciento en 1997 al 55,3 por ciento en 1998, mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 32,9 por ciento en 1997 al 35,5 por ciento en 1998.

²³⁵⁹ Informe de la USITC, cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 55,3 por ciento en 1998 al 63,0 por ciento en 1999 mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 35,5 por ciento en 1998 al 37,7 por ciento en 1999.

²³⁶⁰ Informe de la USITC, cuadros TUBULAR-8 (página TUBULAR-10), TUBULAR-45 (página TUBULAR-38) y TUBULAR-C-6 y cuadro C-6. La relación entre la importación de ABJH y la producción nacional aumentó del 63,0 por ciento en 1999 al 69,7 por ciento en 2000 mientras que la participación de los productos importados en el mercado aumentó del 37,7 por ciento en 1999 al 41,7 por ciento en 2000.

g) Barras de acero inoxidable

7.954 Las Comunidades Europeas alegan que no existió coincidencia de las tendencias entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²³⁶² En particular, las Comunidades Europeas afirman que la USITC consideró evidentemente que fue el aumento de las importaciones registrado en 2000 el que cumplió la norma referente al aumento de las importaciones que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, la propia USITC reconoció que durante 2000 el nivel de las importaciones tuvo oscilaciones. Una ojeada a los datos permite apreciar que las importaciones disminuyeron respecto de sus niveles de 1997 tanto en 1998 como en 1999. Sin embargo, según las Comunidades Europeas, es precisamente en ese período, mientras disminuían las importaciones, cuando la rama de producción nacional tuvo sus peores resultados.²³⁶³ En particular, las importaciones disminuyeron de 1997 a 1999, cuando la rama de producción nacional sufrió al parecer sus peores resultados, para aumentar después en 2000, cuando la rama de producción nacional recuperó rentabilidad, antes de caer en el período intermedio de 2001, para entrar una vez más en pérdida.²³⁶⁴ Las Comunidades Europeas alegan que, al no coincidir las tendencias del aumento de las importaciones y el daño grave sufrido supuestamente por la rama de producción nacional, la autoridad competente debía presentar argumentos muy concluyentes para demostrar que el aumento de las importaciones causaba efectivamente el presunto daño grave. Según las Comunidades Europeas, la USITC no presentó tales datos.²³⁶⁵ Además, las Comunidades Europeas alegan que la USITC no presentó una explicación fundamentada y suficiente de ninguna relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y un daño grave sufrido por la rama de producción nacional.²³⁶⁶

7.955 Los Estados Unidos responden sosteniendo que el argumento de las Comunidades Europeas se basa en una interpretación engañosa del expediente. Como puede verse en la decisión de la USITC, era exacto que el volumen de las importaciones, en términos absolutos, "osciló un tanto (descendiendo levemente en 1998 y 1999)", como afirman las Comunidades Europeas. Pero el expediente también indicaba que el consumo aparente de barras de acero inoxidable en los Estados Unidos tuvo oscilaciones durante el período, más importantes que las de las importaciones. Debido a ello, aunque el volumen de las importaciones, en un nivel absoluto, puede haber oscilado "un tanto" entre 1997 y 1999, la participación de sus productos en el mercado aumentó en forma persistente y considerable durante todo el período objeto de investigación, del mismo modo que la relación entre los productos importados y los nacionales. Además, el expediente indicaba que, mientras los productos importados acrecentaban así su participación en el mercado, también seguían vendiéndose a menor precio que los nacionales, con diferencias considerables durante todo el período. Teniendo en cuenta estas pruebas no controvertidas que figuraban en el expediente, los Estados Unidos sostienen que nada tiene de sorprendente que la USITC constataste que los aumentos sustanciales de la participación de los productos importados en el mercado, acompañada por importantes ventas a precio inferior, tenían efectos de daño cada vez mayores en la rama de producción durante el período investigado. En lo esencial, los Estados Unidos argumentan que las Comunidades Europeas, al

²³⁶¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 39 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²³⁶² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 562.

²³⁶³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 564.

²³⁶⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 564.

²³⁶⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 567.

²³⁶⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 562.

concentrar su atención en oscilaciones menores del volumen absoluto de las importaciones durante un lapso escogido dentro del período objeto de investigación, procuran simplemente distraer la atención del Grupo Especial de una perspectiva más amplia: la participación de los productos importados en el mercado aumentó sustancialmente durante el período objeto de investigación como consecuencia de las ventas a precio inferior y, durante ese período, entraron en caída libre la participación en el mercado, la producción, los envíos y la rentabilidad de la rama de producción.²³⁶⁷

7.956 Los Estados Unidos alegan que, además, el argumento de las Comunidades Europeas también tergiversa las constataciones de la USITC. La USITC no constató, como afirman las Comunidades Europeas, que las importaciones sólo causaron daño a la rama de producción en el año 2000. Es verdad que la USITC reconoció que las importaciones aumentaron súbitamente a sus niveles más altos del período objeto de investigación en 2000 y que causaron ese año un importante deterioro en la situación de la rama de producción; pero también constató expresamente que las importaciones habían acrecentado su participación en el mercado durante todo el período y que, a través del aumento de los volúmenes y las ventas a precio inferior, habían tenido efectos importantes y negativos en la situación en la rama de producción durante los años anteriores a 2000.²³⁶⁸

7.957 Los Estados Unidos alegan también que las Comunidades Europeas exageran la importancia del hecho de que la rama de producción hubiera logrado volver en 2000 a márgenes de ingresos de explotación rentables a pesar de que las importaciones tuvieron ese año su mayor aumento en el mercado. Este argumento contiene dos vicios. En primer lugar, aun sin tener en cuenta los niveles de rentabilidad de la rama de producción, la participación de ésta en el mercado alcanzó su nivel más bajo del período objeto de investigación en medio de ese aumento de las importaciones. En consecuencia, incluso al margen de las declinaciones del nivel de rentabilidad de la rama de producción, la situación de ésta sufrió ese año un efecto negativo importante causado por las importaciones.²³⁶⁹ Los Estados Unidos sostienen, además, que el argumento de las Comunidades Europeas desconoce el hecho de que el margen de los ingresos de explotación de la rama de producción fue considerablemente inferior en 2000 a los de 1996, 1997 y 1998, los tres primeros años del período objeto de investigación. Aunque las cifras exactas son confidenciales, la USITC indicó expresamente que los márgenes de explotación de la rama de producción declinaron "en forma sistemática y significativa" durante el período objeto de investigación, observando que disminuyeron en 1997 y en 1998 y se convirtieron en pérdidas en 1999. Los márgenes de la rama de producción volvieron a significar beneficios en 2000, pero la USITC observó explícitamente que ese aumento fue sólo "leve" y que fue seguido en el período intermedio de 2001 por una caída al nivel más bajo del período. Aunque los datos exactos son confidenciales, el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción se mantuvo considerablemente por debajo del que alcanzó en 1996, 1997 y 1998. Por lo tanto, el expediente indica con toda claridad que la situación de daño de la rama de producción no mejoró en 2000, como sugieren las Comunidades Europeas; por el contrario, el expediente indica que la situación de la rama de producción siguió siendo desfavorable ante la competencia de las importaciones.²³⁷⁰

7.958 Las Comunidades Europeas reiteran, ante esta respuesta, que la constatación del aumento de las importaciones exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo podría efectuarse respecto del

²³⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 667.

²³⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 668.

²³⁶⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 669.

²³⁷⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 670.

año 2000. Pero la existencia de daño se determinó respecto de todo el período, y no estaba vinculada con el aumento de las importaciones ocurrido en 2000. Según las Comunidades Europeas, los Estados Unidos no hacen más que alegar que tenían fundamento para constatar que el daño sufrido antes del aumento de las importaciones había sido causado por ellas porque las importaciones acrecentaron su participación en el mercado.²³⁷¹ Sin embargo, las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia sólo se cumplen si han aumentado las importaciones, y no si ha aumentado su participación en el mercado. Las Comunidades Europeas plantean que la USITC no estaba encargada de constatar una relación de causalidad entre los cambios de la participación en el mercado y el daño grave, sino entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Teniendo presente lo anterior, las Comunidades Europeas sostienen que los Estados Unidos no han demostrado que hubiera correlación entre las tendencias de la importación y el daño grave, y no han presentado un análisis concluyente que supliera esa correlación.²³⁷²

h) Alambre de acero inoxidable

7.959 Las Comunidades Europeas alegan que el Sr. Koplan no trató la correlación de las tendencias aunque otros tres miembros de la Comisión habían constatado que, a pesar de persistentes ventas a precio inferior, no había correlación entre el precio de los productos importados y el de los nacionales. Las Comunidades Europeas señalan²³⁷³ que las conclusiones del Presidente Koplan se contradicen directamente con la opinión de la mayoría. Lo que sigue es lo más pertinente a su conclusión de que el aumento de las importaciones causa una amenaza de daño grave:

"[C]onstatamos que las importaciones de alambre de acero inoxidable no tuvieron un efecto negativo claro en el precio del alambre de acero inoxidable nacional durante el período objeto de investigación. Aunque el expediente indica que los productos importados se vendieron sistemáticamente a menor precio que los productos de alambre nacionales, también indica que la evolución de los precios del alambre de acero inoxidable nacional no tuvo una correlación clara con la existencia o la importancia de las ventas a precio inferior de alambre de acero inoxidable importado".²³⁷⁴

7.960 Para dar una explicación fundamentada y suficiente de las constataciones del Presidente Koplan haría falta una refutación clara de esta constatación. Según las Comunidades Europeas no existe ninguna, lo cual pone en tela de juicio el fundamento de la constatación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Por esta razón, según plantean las Comunidades Europeas, las medidas de salvaguardia impuestas sobre esta base son injustificadas y, en consecuencia, incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y también con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.961 Los Estados Unidos responden que el Sr. Koplan determinó que había una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Su análisis estableció una vinculación directa entre los aumentos de volumen de las importaciones en el período intermedio de 2001 y la significativa declinación de la

²³⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 667.

²³⁷² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 422.

²³⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 580.

²³⁷⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 238 (se han omitido las notas a pie de página).

situación general de la rama de producción de alambre de acero inoxidable durante ese período. También constató razonablemente que esas tendencias indicaban una amenaza inminente de daño grave causado por las importaciones. Por último, llevó a cabo un examen completo y objetivo de los efectos de otros factores y se aseguró de no atribuir a las importaciones, en su análisis, los efectos negativos de esos otros factores.²³⁷⁵

7.962 Los Estados Unidos alegan también que las constataciones formuladas por el Sr. Koplan de que existe una correlación entre las tendencias de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción no se "contradicen directamente" con la constatación de las Sras. Miller, Hillman y Okun de que las importaciones de alambre de acero inoxidable no habían tenido un efecto negativo claro en los precios internos durante del período. Los Estados Unidos señalan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que los seis participantes en la decisión lleguen a la misma conclusión unánime, ni que cada miembro de la Comisión refute las constataciones de los otros que han llegado a conclusiones distintas; sino que, como indicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, requiere que la determinación cumpla las obligaciones que figuran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que las Sras. Miller, Hillman y Okun discreparan del Sr. Koplan no hace el análisis del Sr. Koplan menos razonable de lo que el desacuerdo de éste con ellas hace el análisis por ellas efectuado menos razonable.²³⁷⁶

7.963 Los Estados Unidos aducen también que el análisis de los precios efectuado por el Sr. Koplan no es incompatible con las constataciones hechas al respecto por las Sras. Miller, Hillman y Okun. Del mismo modo que estos tres miembros de la Comisión, el Sr. Koplan constató específicamente que los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que el alambre de acero inoxidable nacional durante el período comprendido entre 1996 y 2000, pero ello no había tenido efectos desfavorables en los precios del mercado interno porque "la rama de producción nacional había mantenido los precios del producto nacional [alambre] ajustado a sus costos" durante esos cinco años. Sin embargo, a diferencia de los otros miembros de la Comisión, el Sr. Koplan también estudió los datos sobre los precios correspondientes a los productos importados y nacionales en el período intermedio de 2001, observando que la baja de los precios de importación había comenzado a poner obstáculos a las posibilidades de la rama de producción nacional de mantener sus precios en consonancia con sus costos. Constató, en particular, que el aumento de los volúmenes de importación y la mayor participación en el mercado de los productos importados, junto con la disminución de la demanda, había hecho que el precio del alambre nacional disminuyera durante un período de incremento de los costos, provocando directamente la declinación de los niveles de los ingresos de explotación de la rama de producción en el período intermedio de 2001. Debido a ello, el Sr. Koplan constató razonablemente que el aumento de las importaciones y la simultánea venta de sus productos a precio inferior habían causado un deterioro sustancial en la situación de la rama de producción en los últimos meses del período investigado, lo que indicaba que las importaciones amenazaban a la rama de producción con un daño grave inminente. En otras palabras, las constataciones del Sr. Koplan sobre la competencia de precios en el mercado durante los cinco primeros años del período fueron, en realidad, compatibles con las constataciones los otros tres miembros de la Comisión. El Sr. Koplan simplemente hizo mayor hincapié que ellos en los efectos de las importaciones en los precios durante los últimos seis meses del período, lo que representa una opción razonable teniendo

²³⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 721.

²³⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 732.

en cuenta su constatación de que las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción de alambre de acero inoxidable.²³⁷⁷

7.964 Los Estados Unidos alegan que la constatación de los otros tres miembros de la Comisión no abarcó el período intermedio de 2001, mientras que el Sr. Koplan trató ese período. Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que la constatación citada por ellas en su Primera comunicación escrita fue de carácter general y no estaba limitada a un período que excluyera el intermedio de 2001. Además, el Sr. Koplan no se refirió en absoluto a las ventas a menor precio en su análisis de los hechos del período intermedio de 2001, por lo que no explicó de manera fundamentada y suficiente de qué modo había correlación entre los precios de los productos importados y los nacionales en forma que bastara para determinar una relación de causalidad.²³⁷⁸

i) Varillas de acero inoxidable

7.965 Las Comunidades Europeas alegan que, al haberse dado carácter confidencial a la información de manera indiscriminada, resulta prácticamente imposible determinar si la USITC ha presentado o no una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial. Las Comunidades Europeas alegan que no es posible presumir que las tendencias son coincidentes. Sostienen que las importaciones estuvieron en 1999 en niveles relativamente próximos a los de 1996. En 1996 la rama de producción nacional logró beneficios. Sin embargo, en 1999 el margen de explotación "tuvo una caída impresionante". Según las Comunidades Europeas, los márgenes de explotación alcanzaron su peor nivel en el período intermedio de 2001, un período en que las importaciones habían disminuido en gran medida, volviendo, sobre la base de extrapolaciones, a niveles de 1996. Las Comunidades Europeas alegan que esto no parece indicar tendencias coincidentes. Por lo tanto, sostienen que la USITC no ha presentado una explicación fundamentada y suficiente de su determinación de existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²³⁷⁹

7.966 Según las Comunidades Europeas, por lo tanto, los Estados Unidos, al imponer medidas de salvaguardia, actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del mismo Acuerdo.

7.967 Los Estados Unidos aducen que la USITC estableció que había una clara correlación entre los volúmenes crecientes de las importaciones de bajo precio en el mercado y el deterioro sustancial de la situación de la rama de producción durante todo el período objeto de investigación. En particular, la participación de la rama de producción en el mercado, sus márgenes en los ingresos de explotación, sus ingresos de explotación, sus niveles de producción, sus ingresos por ventas y sus envíos descendieron sustancialmente durante el período objeto de investigación, concretamente durante 1999 y 2000, cuando las cantidades y la participación en el mercado de las importaciones crecieron de manera considerable respecto de sus niveles de 1998 y cuando las importaciones siguieron vendiéndose a precios inferiores a los de la rama de producción nacional y provocando la bajada de los precios internos. El mayor deterioro de la situación de la rama de producción durante ese período se produjo en 2000, cuando se registró el mayor aumento de las importaciones. Habida cuenta de la

²³⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 733.

²³⁷⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 434.

²³⁷⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 574.

muy clara correlación de las tendencias de los precios y el volumen de las importaciones con el deterioro de la situación de la rama de producción durante esos años, los Estados Unidos afirman que la USITC constató correctamente que había una correlación auténtica y sustancial entre el aumento del volumen de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.²³⁸⁰

7.968 Los Estados Unidos responden alegando que, a pesar de la clara correlación de las tendencias de los precios y el volumen de las importaciones con el deterioro de la situación de la rama de producción, las Comunidades Europeas insisten en sostener que el expediente no establecía una relación de causalidad importante entre la evolución de los volúmenes de importación y el deterioro de la situación de la rama de producción de varillas de acero inoxidable. Los Estados Unidos sostienen que, aunque tal vez quepa excusar a las Comunidades Europeas por basar sus argumentos en datos que se excluyeron del dictamen por ser confidenciales, los datos disponibles y el texto del dictamen no dejan de poner de manifiesto que el argumento de las Comunidades Europeas es erróneo en cuanto a los hechos.²³⁸¹

7.969 Los Estados Unidos sostienen que el argumento referente a la relación entre los beneficios y los niveles de importación en 1999 está viciado porque las importaciones no estuvieron "relativamente próximas" en 1999 a su nivel de 1996, como sugieren las Comunidades Europeas. Por el contrario, tanto los volúmenes de importación como su participación en el mercado fueron considerablemente mayores en 1999 que en 1996, y la cantidad absoluta de los productos importados fue superior en un 8,9 por ciento a la de 1996, mientras que su participación en el mercado en 1999 fue considerablemente mayor que en 1996. Además, como explicó claramente la USITC en su análisis (aun con la supresión de los datos confidenciales), los productos importados se vendieron a precio inferior al de los productos nacionales en todas las partes del período objeto de investigación, incluido 1999, lo que provocó la contención y la baja de los precios internos durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación, impidiendo que la rama de producción mantuviera sus precios en un nivel que le permitiera recuperar los costos del níquel durante ese lapso, que incluye 1999. En otras palabras, la USITC constató acertadamente que, en 1999, los márgenes de los ingresos de explotación de la rama de producción se redujeron en correlación directa con el importante aumento de volumen y participación en el mercado que registraron los productos importados durante ese año, y como consecuencia directa de la persistente venta de esos productos importados a precio inferior durante todo el período.²³⁸² En realidad, la USITC señaló específicamente que "el expediente muestra una correlación clara y directa entre los cambios del volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción", constatando en particular que el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyó en 1999 junto con un aumento de los volúmenes importados. Teniendo en cuenta esta afirmación directa sobre la cuestión, resulta evidente, no sólo que la USITC consideró lo que ahora plantean las Comunidades Europeas, sino que lo rechazó tajantemente porque no estaba en conformidad con las pruebas del expediente.²³⁸³

²³⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 699.

²³⁸¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 700.

²³⁸² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 701.

²³⁸³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 702.

7.970 Los Estados Unidos alegan que es igualmente engañoso el argumento de las Comunidades Europeas según el cual los volúmenes de importación retrocedieron en el período intermedio de 2001 a sus niveles de 1996. El expediente indicaba que el menor volumen de importación en términos absolutos, en el período intermedio de 2001, estaba relacionado con la disminución de la demanda en ese período, y tuvo escasa repercusión en la elevada participación de los productos importados en el mercado y en su persistente venta a menor precio que las varillas de acero inoxidable nacionales. Más concretamente, si bien es cierto que los volúmenes de importación, en niveles absolutos, tuvieron una disminución importante en el período intermedio de 2001 respecto del período comparable de 2000, esa disminución fue esencialmente análoga a la declinación de la demanda entre ambos períodos, y dio lugar a una disminución ínfima de la participación de los productos importados en el mercado entre el período intermedio de 2000 y el de 2001. Además, como observó la USITC, los productos importados se vendieron también a precios inferiores a los de las mercancías nacionales en el período intermedio de 2001, conteniendo y haciendo bajar aún más los precios en los Estados Unidos durante ese período. De este modo, los productos importados mantuvieron su participación en el mercado, considerablemente acrecentada, a pesar de la disminución de la demanda. También en este caso el expediente indicaba, como constató la USITC, que había una clara correlación de los volúmenes de importación y los precios en el período intermedio de 2001 con la declinación de la rentabilidad de la rama de producción registrada ese año. Los argumentos de las Comunidades Europeas en sentido contrario son simplemente erróneos, y ello puede comprobarse mediante el texto del dictamen de la USITC, aun con la supresión de ciertos datos confidenciales.²³⁸⁴

7.971 Las Comunidades Europeas sostienen²³⁸⁵ que no resulta convincente la respuesta de los Estados Unidos a su argumento de que no existió correlación de las tendencias. Según las Comunidades Europeas, las importaciones tuvieron la siguiente evolución a partir de 1996:

Cuadro 2. Varillas de acero inoxidable: volúmenes importados (1996-2001)

	1996	1997	1998	1999	2000	2000 (prov.)	2001 (prov.)
Volumen importado	60.503	78.264	61.439	65.882	82.344	45.647	31.365

7.972 Las Comunidades Europeas alegan que las pérdidas, según parece, fueron "impresionantes" en 1999, un año en que las importaciones no registraron ningún aumento especial, y después de un año en que disminuyeron considerablemente. Las Comunidades Europeas sostienen que lo único que pueden hacer los Estados Unidos es alegar que el nivel de las importaciones de 1999 puede considerarse un aumento y que, para rechazar la argumentación de las Comunidades Europeas, alcanzaba la afirmación de la USITC según la cual "el expediente muestra una correlación clara y directa entre los cambios del volumen de las importaciones y la situación general de la rama de producción".²³⁸⁶ Según las Comunidades Europeas, tal aseveración de ningún modo explica cómo es posible considerar que los hechos, que indican a las claras que no hubo correlación alguna, constituyen "una correlación clara y directa". Por lo tanto, no existe ninguna explicación

²³⁸⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 703.

²³⁸⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 429.

²³⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 701-702.

fundamentada y suficiente de la existencia de correlación. El Grupo Especial debe constatar la insuficiencia de las constataciones de la USITC.²³⁸⁷

3. No atribución

a) Definición y alcance

7.973 Las Comunidades Europeas, Suiza, Nueva Zelandia, el Japón y el Brasil sostienen que una mera coincidencia entre el aumento de las importaciones y la declinación de los resultados de la rama de producción no basta para establecer la existencia de una relación de causalidad.²³⁸⁸ El Brasil alega que la correlación entre las importaciones y el daño grave es pertinente y necesaria, pero por sí sola no basta como prueba para imponer medidas de salvaguardia.²³⁸⁹

7.974 A juicio del Brasil, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 toma en consideración la posibilidad de que otros factores estén causando el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional. De este modo, las autoridades deben cumplir la etapa complementaria de investigar las demás causas posibles; y el daño causado por esas otras causas "no se atribuirá al aumento de las importaciones".²³⁹⁰ Del mismo modo, las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que, para que exista una relación de causalidad, debe demostrarse que el aumento de las importaciones es responsable del daño grave. En otras palabras, la naturaleza del aumento de las importaciones debe ser tal que transmita un daño grave a la rama de producción nacional después de haberse excluido los efectos de las otras causas. Según las Comunidades Europeas, esto normalmente exige la demostración de que las condiciones de competencia son tales que el aumento de las importaciones es responsable del daño sufrido.²³⁹¹

i) *La obligación de "separar" y "distinguir"*

7.975 Los reclamantes se apoyan en la jurisprudencia del Órgano de Apelación al alegar que, para cumplir la prescripción sobre la no atribución, la autoridad debe "separar" y "distinguir" los efectos perjudiciales de los demás factores distintos del aumento de las importaciones a fin de asegurarse de no atribuirlos a las importaciones.²³⁹² Se ha argumentado que, además, debe presentarse una explicación fundamentada y suficiente que establezca de manera explícita la forma en que ello se ha cumplido.²³⁹³

²³⁸⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 430.

²³⁸⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 452; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 217; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.113; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

²³⁸⁹ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

²³⁹⁰ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 151.

²³⁹¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 452; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 294; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 295.

²³⁹² Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 42; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 153.

²³⁹³ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 75.

7.976 A este respecto, la Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que la autoridad competente debe facilitar una demostración, desde el punto de vista sustancial, de que: i) los efectos perjudiciales de los factores que se considera que causan daño han sido distinguidos unos de otros, ii) esos efectos perjudiciales se han atribuido a los factores que los causan; iii) la autoridad competente ha determinado, después de atribuir el daño correspondiente a todos los factores que lo causan, que el aumento de las importaciones es una causa "auténtica y sustancial" de daño grave.²³⁹⁴ De modo similar, según el Brasil y el Japón, el marco analítico que establecen los casos citados exige en primer lugar que las autoridades competentes establezcan los efectos perjudiciales de los factores conocidos, distintos del aumento de las importaciones; y, en segundo lugar, que expliquen satisfactoriamente los causados por esos otros factores distinguiéndolos de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones.²³⁹⁵ Basándose en la jurisprudencia del Órgano de Apelación, China alega²³⁹⁶, entre otras cosas, que como primer paso en el examen de la relación de causalidad deben distinguirse los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones de los efectos perjudiciales causados por otros factores. Después, como segunda etapa, las autoridades deben atribuir el "daño" causado por cada uno de esos distintos factores, por un lado al aumento de las importaciones y por otro lado, por deducción, a los demás factores pertinentes. Cualquier conclusión basada exclusivamente en la evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- se apoya en un fundamento incierto porque parte del supuesto de que los demás factores no causan el daño que se atribuye al aumento de las importaciones.

ii) *Identificación de la naturaleza y el alcance de los factores de daño*

7.977 Las Comunidades Europeas observan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, se refirió a la necesidad de que se expliquen satisfactoriamente la "naturaleza y la cuantía" de los efectos perjudiciales de los otros factores distintos del aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que el Órgano de Apelación no explicó más detalladamente el significado de esos términos. Una interpretación podría ser que, para asegurar la no atribución y, en consecuencia, la existencia de una relación de causalidad, la autoridad competente debe estimar, por lo menos aproximadamente, los efectos de los demás factores en la rama de producción nacional, asegurándose al hacerlo de que ese daño no se atribuya al aumento de las importaciones, de modo que permita efectuar la determinación definitiva sobre existencia de una relación de causalidad sobre la base de pruebas objetivas. Esto puede ser una operación relativamente sencilla cuando sólo se determina que hay un único factor que causa daño al mismo tiempo. Se convertirá inevitablemente en un análisis más complejo, que requiere instrumentos más sofisticados, en caso de que estén causando daño dos o más factores distintos.²³⁹⁷ Para un análisis más completo del significado de la naturaleza y el alcance, véanse los párrafos 7.989 y siguientes.

7.978 Los Estados Unidos observan que, en virtud de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente también debe asegurarse de que "el daño

²³⁹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 442; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 284; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 108.

²³⁹⁵ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 154 y 155; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 218-227.

²³⁹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

²³⁹⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se [atribuya] al aumento de las importaciones".²³⁹⁸ Los Estados Unidos añaden que, si bien el Órgano de Apelación ha explicado esta prescripción en distintas formas en sus informes anteriores en materia de salvaguardias²³⁹⁹, formuló su exposición más clara sobre los requisitos de esta disposición en su informe sobre *Estados Unidos - Tubos*.²⁴⁰⁰ El Órgano de Apelación reiteró allí sus anteriores declaraciones de que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 exige lo siguiente:

"En una situación en que hay varios factores que causan daño 'al mismo tiempo', sólo es posible realizar una determinación definitiva acerca de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones si se distinguen y separan los efectos de daño que causan todos los diferentes factores causales ... El texto del párrafo 2 b) del artículo 4 relativo a la no atribución ... exige [por lo tanto] que las autoridades competentes evalúen adecuadamente los efectos de daño de los demás factores, para que puedan distinguirse de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones."²⁴⁰¹

7.979 Los Estados Unidos señalan, además, que en vista de lo anterior, según ha declarado el Órgano de Apelación, las autoridades competentes deben identificar "la naturaleza y la cuantía de los efectos perjudiciales de los otros factores de que se tenía conocimiento"²⁴⁰², así como "que se explique satisfactoriamente" cómo se han distinguido los efectos de esos otros factores de los efectos del aumento de las importaciones. En consecuencia:

"[P]ara cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones. Esta explicación ha de ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos".²⁴⁰³

iii) Contribución

7.980 Los Estados Unidos se apoyan en *Estados Unidos - Tubos* y *Estados Unidos - Gluten de trigo* para alegar que el Órgano de Apelación ha constatado sistemáticamente que no es preciso que las importaciones sean "la única causa de daño grave" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4. Por el contrario, el Órgano de Apelación ha declarado que el requisito de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave queda satisfecho si las importaciones simplemente "[contribuyen] a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave" que sufre una

²³⁹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 208.

²³⁹⁹ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

²⁴⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 200-217.

²⁴⁰¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 404.

²⁴⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 213. La falta de fundamento de texto para la exigencia de una constatación "explícita" se analiza en la sección F.

²⁴⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

rama de producción. En otras palabras, "... el requisito de causalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 puede cumplirse cuando el daño grave [sufrido por una rama de producción] es causado por los efectos combinados del aumento de las importaciones y otros factores". De este modo, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias es admisible que una autoridad competente llegue a la conclusión de que el aumento de las importaciones causa daño grave a una rama de producción aunque también haya otros factores causantes de daño, siempre que las importaciones, por sí solas, contribuyan sustancialmente a provocar o generar un daño grave.²⁴⁰⁴ En consecuencia, el Órgano de Apelación ha constatado claramente que el criterio legal de los Estados Unidos sobre la "causa sustancial" no tiene defecto alguno siempre que permita a la USITC efectuar una constatación positiva sobre la relación causal cuando el aumento de las importaciones ha representado una contribución "importante" al daño grave, sin exigir que constituya su "única" causa.²⁴⁰⁵

7.981 Corea y Nueva Zelandia están de acuerdo en que no es preciso que el daño grave sea causado por el aumento de las importaciones exclusivamente, pero ese aumento debe tener "una relación auténtica y sustancial".²⁴⁰⁶ Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a demostrar que el aumento de las importaciones ha causado el daño grave por sí solo, obliga a los Estados Unidos a no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores. Si se cumple esa obligación, tiene que existir una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁴⁰⁷ Nueva Zelandia agrega que, aunque el Órgano de Apelación ha dicho que no es preciso que el aumento de las importaciones sea el único factor causante de daño grave²⁴⁰⁸, no ha dicho que el aumento de las importaciones sólo tiene que representar una causa entre varias. El párrafo 2 b) del artículo 4 se refiere, en el texto en inglés, a "*the' causal link*" ("la' relación de causalidad"), y no "*a' causal link*" ("una' relación de causalidad"), y el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradas veces la necesidad de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.^{2409, 2410}

7.982 El Japón y el Brasil admiten la posibilidad de que un aumento leve de las importaciones sólo agrave las condiciones en que una rama de producción ya sufre un daño grave. Aunque el aumento de las importaciones no ayuda a la rama de producción nacional, ésta habría sufrido daño grave con o sin ese aumento. El Japón y el Brasil sostienen que, en ese caso, una vez separado y distinguido el efecto de los demás factores, se verifica la conexión entre las importaciones y el daño grave y no es posible culpar de éste a las importaciones. Sin embargo, argumentan que los Estados Unidos parecen abogar por un criterio de causa coadyuvante. Parecen considerar que, siempre que las importaciones hayan tenido algún efecto, por insignificante que sea, y la rama de producción sufra un daño grave, será posible culpar de ello a las importaciones. El Japón y el Brasil consideran que esto es incompatible

²⁴⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 407, 434 y 441.

²⁴⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 434 y 441.

²⁴⁰⁶ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta.

²⁴⁰⁷ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁰⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

²⁴⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69, ratificado en *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 168, 177 y 179 y en *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211.

²⁴¹⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.92.

con la obligación del párrafo 2 b) del artículo 4 de no atribuir otras causas a las importaciones. El párrafo 2 b) del artículo 4 no permite que se haga de las importaciones el chivo expiatorio de los demás factores. La autoridad competente tiene que constatar todavía una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Según el Brasil, esto es indudablemente más que un criterio de causa coadyuvante.²⁴¹¹

7.983 Los Estados Unidos responden que no creen que pueda considerarse que las importaciones contribuyen de manera "auténtica y sustancial" al daño grave cuando sólo tienen en la rama de producción un efecto "insignificante".²⁴¹² La propia norma legal de los Estados Unidos exige que las importaciones sean una causa "importante", es decir, "sustancial", del daño grave que sufre la rama de producción nacional.²⁴¹³ En consecuencia, en la medida en que las importaciones sólo contribuyan de modo "insignificante" al daño grave -es decir, en forma "pequeña" o "exigua"²⁴¹⁴ - la disposición legal de los Estados Unidos no permitiría que la USITC constatare que las importaciones son una causa "importante" de daño.²⁴¹⁵

7.984 Los Estados Unidos alegan que su disposición legal, al exigir que la USITC constate que el aumento de las importaciones es una causa "importante" de daño, y tan importante como cualquier otra causa, asegura que la USITC constate la existencia de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave antes de formular una constatación positiva en materia de salvaguardias, como ha indicado el Órgano de Apelación. A este respecto, los Estados Unidos observan que las definiciones habituales de los diccionarios sobre los términos "*substantial*" ("sustancial") e "*important*" ("importante") indican que las dos palabras tienen en lo esencial igual significado cuando se emplean para definir la gravedad que debe asignarse a determinado factor en una decisión o análisis. Los Estados Unidos afirman que, teniendo en cuenta el significado corriente de esas dos palabras, resulta claro que al exigir que las importaciones sean una causa "importante" de daño grave, la norma legal estadounidense establece que la USITC evalúe si existe como mínimo una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave en los procedimientos sobre salvaguardias, como lo requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴¹⁶ Los Estados Unidos añaden que, como el Órgano de Apelación ha constatado que el Acuerdo exige que las importaciones "contribuyan" a "provocar o generar" o "producir" daño grave en forma "auténtica y sustancial", lo que indica que puede constatarse que las importaciones tienen la vinculación necesaria

²⁴¹¹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁴¹² Respuestas escritas del Japón y el Brasil a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial.

²⁴¹³ 19 U.S.C. § 2252(b)(I)(B).

²⁴¹⁴ A este respecto, la palabra inglesa "*negligible*" ("insignificante") se define en el *New Shorter Oxford English Dictionary* en los siguientes términos: "[a]ble to be neglected or disregarded; unworthy of notice or regard; so small and insignificant as to be ignorable" ("que puede omitirse o descartarse; que no es digno de tener en cuenta o tomar en consideración; tan pequeño y carente de importancia que puede desconocerse"). *The New Shorter Oxford English Dictionary*, edición de 1993, página 1900 (US-86). Esta definición contrasta claramente con la que da el mismo diccionario de "*important*" ("importante"), como "*having great significance, carrying with it great weight or consequences, weighty, momentous ...*" ("de mucha entidad, que tiene gran peso o consecuencia, grave, trascendental ..."). *Ibid.*, página 1324; Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 442.

²⁴¹⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147.

²⁴¹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 442.

con el daño grave aunque no sean su causa más importante, el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que la autoridad competente constate que las importaciones causan el nivel necesario de daño grave aunque no sean la más importante de sus causas. Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, resulta evidente que a este respecto la legislación estadounidense contiene una norma en materia de relación causal que es más rigurosa que la del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴¹⁷

7.985 Los Estados Unidos argumentan, además, que la prescripción de llevar a cabo una evaluación detallada de la naturaleza y el alcance del daño causado tanto por las importaciones como por los demás factores diferentes no se aplica a un factor que no contribuye al daño grave. En consecuencia, en la medida en que la USITC constate que un factor no contribuye significativamente al daño grave, la única cuestión que corresponde examinar es si la conclusión de la USITC a ese respecto fue fundamentada y tenía apoyo en el expediente, y no si la USITC llevó a cabo el análisis a los efectos de la no atribución que indica el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.²⁴¹⁸

7.986 Corea replica que los Estados Unidos parecen interpretar erróneamente la prescripción de no atribución. El Órgano de Apelación ha aclarado que deben examinarse todos los factores que causan daño, puesto que el único modo de establecer una relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave consiste en apreciar esa relación de causalidad con independencia de los demás factores.²⁴¹⁹ Sin ello, la relación de causalidad entre el daño grave y las importaciones sólo se presumiría y no quedaría demostrada.²⁴²⁰

iv) Cuantificación

7.987 Las Comunidades Europeas y el Brasil sugieren que el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping impone una obligación idéntica a la del Acuerdo sobre Salvaguardias, de no responsabilizar a las importaciones de los hechos que tienen otras causas antes de imponer derechos antidumping, y afirman que ese artículo supone un requisito de cuantificación.²⁴²¹ Apoyándose en la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, en que se interpretó dicho artículo, las Comunidades Europeas y el Brasil alegan que el análisis de la USITC no cumple las normas estipuladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se basa exclusivamente en una comparación relativa entre determinadas causas de daño grave y el aumento de las importaciones. No supone, por lo tanto, una separación y distinción de los efectos perjudiciales de otros factores. Tampoco supone la atribución del daño grave sufrido por la rama de producción nacional a sus diversas causas en forma individual, de modo que permita determinar si hay o no una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Las Comunidades Europeas, el Brasil y el Japón alegan que, aunque la tarea de la no atribución puede ser difícil,

²⁴¹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 443.

²⁴¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 408.

²⁴¹⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211 (ratificando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179, nota 38).

²⁴²⁰ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 154.

²⁴²¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 445; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 156 y 157.

constituye el precio impuesto para justificar la aplicación de medidas comerciales correctivas, y un precio en que los Miembros de la OMC han convenido.²⁴²²

7.988 Los Estados Unidos alegan que ni el Órgano de Apelación ni los grupos especiales anteriores han exigido que la autoridad competente "cuantificara" precisamente el daño atribuido a las importaciones y a los demás factores causantes de daño como parte del análisis previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 a los efectos de la no atribución. Por el contrario, los Grupos Especiales que se ocuparon de los asuntos *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Gluten de trigo* declararon específicamente, ambos, que "un Miembro no está necesariamente obligado a cuantificar, de forma individual, el monto preciso del 'daño' causado por cada uno de los demás factores [de daño] posibles". Por cierto que en sus análisis más recientes de la cuestión de la atribución, el Órgano de Apelación ha explicado que el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige una "explicación fundamentada y suficiente" y no una valoración "cuantitativa" de los efectos imputables a las importaciones y a los demás factores. De este modo, el Acuerdo autoriza claramente una evaluación cualitativa, y no cuantitativa, de "la naturaleza y el alcance" del daño causado por las importaciones y por otros factores en el análisis sobre la relación de causalidad.²⁴²³

7.989 Diversos reclamantes responden que la cuantificación está efectivamente exigida. China se remite²⁴²⁴ a la siguiente cita del informe del Órgano de Apelación en la reciente diferencia *Estados Unidos - Tubos*:

"Como resolvimos en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* con respecto a la prescripción similar del párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping*, también estimamos que, en lo que se refiere a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes están obligadas a identificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones."²⁴²⁵

7.990 China observa también que el *New Shorter Oxford Dictionary* define las palabras "nature" ("naturaleza") y "extent" ("cuantía, alcance") en los siguientes términos²⁴²⁶: "Nature: The inherent or essential quality or constitution of a thing, also, an individual element of character, disposition etc.; a kind, a sort, a class" ("Cualidad o elemento constitutivo inherente a una cosa; aspecto del carácter, la disposición, etc.; clase, tipo o categoría"); "Extent: The amount of space over which a thing extends, size, dimensions, amount" ("Extensión del espacio que abarca una cosa; tamaño,

²⁴²² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 445; y Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 150. El Japón se remite al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 228; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 157.

²⁴²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 410 y 435.

²⁴²⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 174; y Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 120.

²⁴²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215. (sin subrayar en el original)

²⁴²⁶ *The New Shorter Oxford English Dictionary*.

dimensiones o cantidad").²⁴²⁷ China sostiene que, tomando el significado literal de estos términos, la palabra "naturaleza" se refiere evidentemente al aspecto "cualitativo" de un factor, y la palabra "alcance" -sinónimo de tamaño o cantidad- significa, entonces, el "aspecto cuantitativo" de un factor.²⁴²⁸ Por lo tanto, a juicio de China, si el Órgano de Apelación exige que se identifique la naturaleza y el alcance de los "otros" factores conocidos, ello significa tanto el aspecto cualitativo como el cuantitativo de los efectos de daño de los "otros" factores. China no considera, sin embargo, que la evaluación del alcance con que los "otros factores" causan daño requiera necesariamente un estudio matemático. Sin embargo, la importancia del aumento de las importaciones como causa de daño en comparación con la importancia de los demás factores debe examinarse para que sea posible asegurar que no existe un error manifiesto de apreciación. Esto, según afirma China, no se realizó por los Estados Unidos.²⁴²⁹ En consecuencia, y en esa medida, China discrepa con la afirmación de los Estados Unidos según la cual los anteriores informes del Órgano de Apelación no exigían que las autoridades competentes "cuantificaran" los efectos reales de los factores sobre la situación general de la rama de producción, y el Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere una evaluación cualitativa y no cuantitativa de los efectos que causan daño a la rama de producción nacional.²⁴³⁰

7.991 Los Estados Unidos responden que no están de acuerdo con la interpretación de China. La obligación sustantiva del párrafo 2 b) del artículo 4 respecto de los otros factores que causan daño es una obligación negativa: no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por esos factores. Por lo tanto, el análisis de esos otros factores causales sólo se requiere en la medida necesaria para establecer que el daño que causan no se haya atribuido al aumento de las importaciones. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige ninguna forma determinada de análisis; y si las autoridades competentes pueden cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 sin evaluar tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos de los efectos de daño imputables a otros factores, ese análisis es suficiente.²⁴³¹

7.992 Los Estados Unidos observan también que China recurre a un diccionario para definir términos que figuran en un informe del Órgano de Apelación, en lugar de recurrir a una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴³² Las constataciones y conclusiones de esos informes, sin embargo, no son textos de tratados, ni crean obligaciones en virtud de los acuerdos abarcados, y no deben interpretarse como si fueran tratados o crearan obligaciones. China se equivoca al tratar de aplicar a los informes del Órgano de Apelación un análisis que parece corresponder a normas consuetudinarias de derecho internacional sobre la interpretación de los tratados. Además, los Estados Unidos observan que la definición del término "*extent*" ("alcance") que utiliza China en su análisis no indica que ese término signifique "cantidad", como afirma China. La definición citada por China indica que esa palabra significa "[t]he amount of space over which a thing extends, size, dimensions, amount" ("extensión del espacio que abarca una cosa; tamaño, dimensiones o

²⁴²⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 175.

²⁴²⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176.

²⁴²⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 177.

²⁴³⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 178.

²⁴³¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴³² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 173-179.

cantidad").²⁴³³ Esta definición indica sencillamente que la palabra puede significar la "cuantía" o el "tamaño" de un factor; no indica que deba estar cuantificado específicamente. Mientras las autoridades competentes examinen los datos referentes al "alcance" de otro factor de manera suficiente para establecer que no han atribuido indebidamente el daño derivado de ese factor al aumento de las importaciones, habrán considerado adecuadamente el "alcance" con que ese factor ha causado daño a la rama de producción. Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos sostienen que no es exacto que el Órgano de Apelación haya sugerido en sus informes anteriores, como afirma China, que la autoridad competente debe "cuantificar" con precisión los efectos de los factores distintos de la importación en su análisis sobre la relación de causalidad.²⁴³⁴

7.993 Las Comunidades Europeas alegan también que la autoridad competente está obligada a "cuantificar" los factores. Específicamente, el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "los factores de carácter ... cuantificable". La autoridad competente no puede evaluar el daño grave, por ejemplo, sin cuantificar los niveles de beneficios o de utilización de la capacidad. Una evaluación de la relación de causalidad tiene que suponer necesariamente la evaluación de tales hechos, simultáneamente, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo.²⁴³⁵ Sin embargo, las Comunidades Europeas entienden que, según argumentan los Estados Unidos, no están sujetos a la obligación de aceptar análisis econométricos que permitan determinar "cuánto" daño causa el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas manifiestan cierta sorpresa ante el hecho de que los Estados Unidos, al adoptar una medida de salvaguardia de la escala de esta medida aplicada al acero (que afecta a la vida de numerosos trabajadores y consumidores de los Estados Unidos y de todo el mundo) no deseen utilizar y aprovechar cualquier medio que se les ofrezca y les permita una determinación más precisa.^{2436, 2437}

7.994 Suiza se remite²⁴³⁸ a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, donde declaró lo siguiente:

"En el párrafo 2 a) del artículo 4 se enuncian los factores que las autoridades competentes 'evaluarán' para 'determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional ...'.

²⁴³³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 175 (donde se cita *The New Shorter Oxford English Dictionary*).

²⁴³⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴³⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 356.

²⁴³⁶ A este respecto, las Comunidades Europeas observan que en *Estados Unidos - Tubos* ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación estimaron necesario analizar la cuestión de la cuantificación para constatar que el análisis de la USITC sobre la causalidad era incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación, sin embargo, afirmó (en el párrafo 215) que la autoridad competente debía:

"[I]dentificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como [...] explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones".

²⁴³⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 357.

²⁴³⁸ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 92.

Con arreglo a esa disposición, las autoridades competentes deben evaluar 'todos los factores pertinentes ... que tengan *relación* [*having a bearing*]' con la situación de [la] rama de producción'. Al evaluar la pertinencia de un determinado factor, las autoridades competentes deben, por consiguiente, evaluar la '*bearing*' ('relación') o la '*influence*' ('influencia') o el '*effect*' ('efecto'), que tenga ese factor sobre la situación general de la rama de producción nacional, sin perder de vista todos los otros factores pertinentes.²⁴³⁹

7.995 Suiza alega que, aunque el Órgano de Apelación no exigió la cuantificación de las cantidades precisas, exigió que las autoridades competentes evaluaran todos los factores pertinentes. Suiza añade que la evaluación supone cierto grado de cuantificación.²⁴⁴⁰

7.996 Nueva Zelandia observa que nunca abogó por ningún tipo de "cuantificación pura", aunque observa que los Estados Unidos, sensatamente, no pretenden negar que la cuantificación debe desempeñar, como mínimo, una función importante en cualquier análisis a los efectos de la no atribución. Pero el problema consiste en que la USITC no se aproximó siquiera al cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el Órgano de Apelación en toda una sucesión de asuntos. En síntesis, el criterio de los Estados Unidos no asegura la "no atribución" en ningún sentido sustancial.²⁴⁴¹

7.997 Los Estados Unidos alegan que existe un fundamento sólido para no exigir que la autoridad competente, en los análisis en materia de salvaguardias, "cuantifique" los efectos de las importaciones y de los demás factores en la rama de producción.²⁴⁴² En particular, los Estados Unidos alegan que, teniendo en cuenta el importante número de factores referentes a la rama de producción y a la importación que es preciso considerar conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias y la legislación estadounidense, resulta claro que, para "cuantificar" los efectos de las importaciones y los demás factores, la autoridad competente tendría que desarrollar un modelo económico a fin de estudiar -es decir, "cuantificar"- los efectos de las importaciones y de los demás factores respecto de todos los que el Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense obligan a considerar.²⁴⁴³ Los Estados Unidos sostienen que la USITC no tiene conocimiento de la existencia de ningún modelo económico y estructura analítica que cuantifique de manera precisa y efectiva los efectos de las importaciones y de los demás factores en todos los indicadores de la rama de producción que deben analizarse conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense. Además, los Estados Unidos alegan que, hasta el momento, ningún representante de ninguna de las partes ha ofrecido a la USITC un modelo de esa clase durante el desarrollo de las actuaciones en materia de salvaguardias, y ni siquiera lo ha hecho durante las actuaciones seguidas ante los grupos especiales de la OMC. En otras palabras, nadie ha presentado todavía a la USITC un solo modelo económico que estudiara en forma adecuada y precisa, de modo coherente, todos los factores referentes a la rama de

²⁴³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 71. (las cursivas figuran en el original)

²⁴⁴⁰ Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 92.

²⁴⁴¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.109.

²⁴⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 411.

²⁴⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 413.

producción que es preciso evaluar en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y la norma legal estadounidense.²⁴⁴⁴

7.998 Los Estados Unidos alegan que, además, la conclusión de que la autoridad competente debe cuantificar los efectos de las importaciones y de los demás factores respecto de sólo uno o dos criterios escogidos referentes a la situación de la rama de producción no estaría en conformidad con las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4, de que la autoridad competente evalúe los efectos de las importaciones sobre todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción, incluidos los niveles de empleo, de productividad y de rentabilidad. En realidad, según los Estados Unidos, escoger un criterio (como los beneficios, los ingresos o la producción) en sustitución de todo el daño que sufre una rama de producción no hace otra cosa que asignar importancia a ese factor en desmedro de otros indicadores importantes de su situación (como el empleo, la utilización de la capacidad o las inversiones de capital). El Acuerdo sobre Salvaguardias no permite tal análisis restringido. Teniendo en cuenta lo anterior, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial evidentemente no debe constatar una obligación de la USITC de "cuantificar" los efectos de las importaciones en la rama de producción, porque ello sólo reflejaría una medición imprecisa del nivel general de daño que ha sufrido.²⁴⁴⁵

7.999 El Brasil sostiene que la posición de los Estados Unidos según la cual los análisis cualitativo y cuantitativo son en los hechos tareas que se excluyen mutuamente, y nunca uno de ellos debe influir en el otro, vulnera las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos* respecto de la no atribución. Suiza concuerda con el Brasil en que este asunto ilustra a la perfección por qué el análisis "cualitativo" por sí solo no puede justificar siempre una constatación de existencia de relación causal conforme al párrafo 2 b) del artículo 4, habida cuenta de los numerosos resultados manifiestamente absurdos que ponen en evidencia las constataciones "cualitativas" de la USITC.²⁴⁴⁶ El Brasil añade que se comprende que los Estados Unidos traten de evitar cualquier examen serio de las pruebas econométricas en este caso, ya que tales pruebas descalabran las conclusiones simplistas a que llegó la USITC.²⁴⁴⁷ En realidad, los Estados Unidos sostienen que si no es posible considerar simultáneamente todos los factores causales y todos los indicadores de daño, los análisis cuantitativos no pueden satisfacer la prescripción de no atribución.²⁴⁴⁸ Según el Brasil, el argumento obliga a plantearse una pregunta que los Estados Unidos tratan de velar: por qué han de desacreditarse los análisis econométricos si pueden contribuir a fundamentar la evaluación cualitativa, por lo menos respecto de algunos de esos factores causales.²⁴⁴⁹

7.1000 Con respecto al argumento de los Estados Unidos según el cual las cuantificaciones no son válidas a menos que se cuantifiquen los efectos de las importaciones y de todos los demás factores imaginables respecto de todos y cada uno de los indicadores de daño, el Brasil sostiene que es una tentativa evidente de presentar el requisito de cuantificación como un empeño absurdo. Algunos

²⁴⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 415.

²⁴⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 416.

²⁴⁴⁶ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 81; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 94.

²⁴⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 411, 413, 415 y 416; y respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 413 y 416.

²⁴⁴⁹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 82.

indicadores de daño se prestan más para los métodos econométricos (por ejemplo, el precio o las ventas) mientras que otros (como el empleo) pueden ser susceptibles de medición completa únicamente junto con un volumen importante de pruebas descriptivas y de otra índole.²⁴⁵⁰ Según el Brasil, la interpretación correcta del método econométrico es que deben incorporarse todas las variables pertinentes fundamentales.²⁴⁵¹ El Brasil sostiene que un análisis estadístico de regresión válido debe utilizar las descripciones cualitativas de la rama de producción y de los productos para incluir todos los factores importantes que contribuyen a la explicación. El hecho de que puedan existir otros factores relativamente intrascendentes no incluidos en el análisis de regresión no le quita validez: supone simplemente el reconocimiento de que, apreciados cualitativa e intuitivamente, sobre la base de las pruebas, esos factores no influían en los resultados de la rama de producción o sólo influían en grado insignificante.²⁴⁵²

7.1001 De manera similar, el Japón y Suiza sostienen que no es preciso que los estudios econométricos consideren simultáneamente todos los indicadores de daño (como el precio, los beneficios, la utilización de la capacidad, etc.) para que contribuyan significativamente al análisis. En realidad, es perfectamente apropiado utilizar diversos métodos para aclarar distintos factores. Por ejemplo, si un modelo econométrico permite una mejor comprensión de los factores que afectan al nivel de los precios en el mercado interno, resulta perfectamente aceptable y apropiado aislar el precio y llevar a cabo un análisis de regresión de las variables que lo afectan. Nadie ha pretendido que tal modelo sustituya otras formas de análisis respecto de otros factores. Pero sería equivocado descartar datos que permiten apreciar más precisamente determinados indicadores de daño a la rama de producción.²⁴⁵³

7.1002 Los Estados Unidos dicen que no han afirmado que fuese "materialmente" o "teóricamente" imposible elaborar un modelo económico que cuantifique los efectos de las importaciones en alguna forma aproximada. Pero señalan que la creación de modelos tendría limitaciones importantes desde el punto de vista del Acuerdo sobre Salvaguardias. El desarrollo y la utilización de una serie de modelos conexos tiene el inconveniente de que cada uno ellos se generaría utilizando datos diferentes, limitando la medida en que los modelos reflejarían el mismo conjunto de supuestos de hecho. Análogamente, un modelo que se refiriera a uno o dos factores determinados no tendría en cuenta, por definición, la totalidad de los factores que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias. De este modo, aunque ese modelo podría reflejar con precisión los efectos de las importaciones sobre determinados indicadores de daño, sólo correspondería de manera imperfecta a las complejas relaciones económicas de los factores que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a considerar. El empleo de modelos económicos, con sus imprecisiones inherentes, no es una evaluación más precisa, exacta ni "cuantitativa" de los efectos de daño de las importaciones que el análisis llevado a cabo por la USITC.²⁴⁵⁴

7.1003 El Japón y el Brasil alegan que en los Estados Unidos las autoridades encargadas de la competencia han efectuado la cuantificación de los efectos económicos de diversos factores durante

²⁴⁵⁰ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 91.

²⁴⁵¹ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 93.

²⁴⁵² Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 94.

²⁴⁵³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 156; y Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 94.

²⁴⁵⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

bastante tiempo, utilizando instrumentos elaborados por economistas y estadísticos a lo largo de muchos decenios. Los modelos econométricos están diseñados específicamente para lograr dos objetivos importantes: i) separar las funciones propias de diferentes factores; y ii) cuantificar la importancia relativa de cada factor. El Brasil sostiene que, en este caso, la tarea es menos compleja que en otras situaciones. El argumento de los Estados Unidos, planteado por la USITC durante su investigación y ahora ante el Grupo Especial, se basa principalmente en el precio. Según los Estados Unidos, el efecto de los volúmenes importados en la fijación de los precios es una importante fuente de daño. Por lo tanto, la cuestión pertinente para los Estados Unidos en ese caso se refiere a los efectos del aumento de las importaciones y la medida en que afectaba al nivel de los precios en el mercado interno. El Japón y el Brasil argumentan que todos los modelos econométricos presentados a las autoridades de los Estados Unidos tenían por objeto explicar los niveles de los precios en el mercado interno. Los modelos medían el grado en que los precios de importación y las cantidades importadas tenían efectos apreciables en los niveles de precios en el mercado interno. Los modelos también medían otros factores que podían afectar a esos precios, e indicaban la magnitud relativa de cada factor, en la hipótesis de que todos los demás factores fuesen constantes. Esos modelos establecían que el factor predominante que explicaba los niveles de precios en el mercado interno residía en los aumentos y disminuciones de precio de los productos nacionales y no de los productos importados.²⁴⁵⁵ El Brasil señala que el modelo de la rama de producción nacional y el modelo de los productores extranjeros coincidían en que, respecto de dos de los tres productos incluidos en esos modelos -CPLPAC resistentes a la corrosión y productos laminados en caliente y en frío- no había ninguna prueba estadística firme de que los productos importados tuvieran efectos importantes en el precio.²⁴⁵⁶

7.1004 El Brasil observa también que en ninguna parte del informe de la USITC ni en el dictamen de la Comisión sobre la existencia de daño existe análisis alguno de las siguientes cuestiones: los desbastes (si las importaciones de desbastes podían o no tener, y tuvieron o no, algún efecto en los precios, y de qué manera, habida cuenta de que no existía ningún mercado de desbastes de producción nacional ni ventas comerciales significativas de ellos); las chapas (en qué forma podían tener las importaciones de chapas algún efecto desfavorable en los precios del producto nacional en algún período reciente, teniendo en cuenta la disminución superior al 50 por ciento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN entre 1996 y 2000, de 1,8 a 0,8 millones de toneladas²⁴⁵⁷ y el aumento de la capacidad de producción nacional de tres millones de toneladas en el mismo período²⁴⁵⁸); y el acero laminado en caliente (cómo podían tener algún efecto desfavorable en los precios las importaciones de acero laminado en caliente teniendo en cuenta que, en el período intermedio de 2001, el volumen de importación era aproximadamente una octava parte del volumen de 1998).^{2459, 2460}

²⁴⁵⁵ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 83 y 84; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁵⁶ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 26 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁵⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común A.

²⁴⁵⁸ Primera comunicación escrita del Brasil, Anexo Común B.

²⁴⁵⁹ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-6.

²⁴⁶⁰ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

7.1005 Los Estados Unidos responden que discrepan con la afirmación del Brasil según la cual las pruebas del expediente de la investigación sobre el acero, incluidos los modelos presentados por los productores extranjeros y la rama de producción nacional, establecían que las importaciones constituían un factor de menor importancia o insignificante para explicar los niveles de precios de CPLPAC en el mercado interno. Los Estados Unidos reiteran que el expediente indicaba con claridad que las importaciones de CPLPAC tenían efectos graves y desfavorables en los precios del mercado interno durante el período objeto de investigación, y el Brasil no ha presentado, sobre la base de los hechos, una demostración *prima facie* de lo contrario. En segundo lugar, el modelo económico presentado por los productores extranjeros tenía graves defectos metodológicos por los que sus resultados no eran concluyentes desde el punto de vista económico, lo que significa que no "establecía" que las importaciones fueran un factor de menor importancia en la fijación de los precios internos, como sostiene el Brasil. En tercer lugar, no todos los modelos presentados durante la investigación indicaban que las importaciones tuvieran sólo efectos mínimos o insignificantes en la fijación de los precios internos, como ha afirmado el Brasil de manera reiterada y errónea en estas actuaciones. Por el contrario, el modelo presentado por la rama de producción nacional indicaba que las importaciones eran el factor más importante que determinaba los precios en el mercado.²⁴⁶¹

7.1006 El Japón y el Brasil no aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias exija modelos econométricos en todos los casos. Pero sostienen que cuando se dispone fácilmente de los datos, y en especial cuando muchos de ellos provienen de la propia rama de producción, no está en conformidad con el régimen de la OMC que la autoridad competente descarte modelos basados en esos datos y no los utilice en su evaluación y decisión.²⁴⁶² El Brasil argumenta que los modelos económicos pueden utilizarse para evaluar y perfeccionar las conclusiones cualitativas y medir la magnitud comparativa de diversos factores en el principal de los problemas de la rama de producción nacional: el precio. En particular, cuando una conclusión cualitativa parece tener escaso respaldo (es decir, cuando es contraria a la apreciación intuitiva), cabe esperar un análisis cuantitativo que justifique esa conclusión.²⁴⁶³

7.1007 Las Comunidades Europeas argumentan que, como recae en el Miembro que impone medidas de salvaguardia la carga de la prueba en cuanto a demostrar la existencia de una relación de causalidad sobre la base de pruebas objetivas, resulta natural que el análisis sobre la relación de causalidad sea más sofisticado a medida que se acentúa la complejidad de la situación de hecho. Según esta complejidad, las Comunidades Europeas sostienen que los estudios econométricos, aplicados junto con el análisis cuantitativo y cualitativo de los hechos, pueden ser lo único que permite a la autoridad competente establecer, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de esa relación de causalidad. El hecho de haberse mantenido en la pasividad frente a estudios econométricos que tienden a indicar la inexistencia de relación de causalidad tiene que significar que la autoridad competente no ha demostrado, sobre la base de pruebas objetivas, que existiera una relación de causalidad.^{2464, 2465}

²⁴⁶¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁶² Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafos 83 y 84; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁶³ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55.

7.1008 Las Comunidades Europeas observan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, señaló un modo de analizar una situación de hecho sin utilizar modelos econométricos para estimar la cuantificación de efectos de daño. Al analizar el efecto del aumento de la capacidad de producción, el Órgano de Apelación planteó dos situaciones hipotéticas. En una de ellas se mantenía constante la capacidad de producción, y en la otra se mantenían constantes las importaciones. Al proceder así, el Órgano de Apelación lograba aislar los efectos de los aumentos de la capacidad.²⁴⁶⁶ En esa investigación, del mismo modo que en muchas determinaciones planteadas ante este Grupo Especial, se reconoció que el aumento del costo de los insumos constituía otra causa diferente. En un caso de esta índole es posible mantener constantes los costos y analizar la rentabilidad de la rama de producción nacional si no hubiera aumentado el costo de los insumos. Introduciendo otro ajuste en los costos fijos para tener en cuenta el aumento resultante de la capacidad excesiva, es posible comenzar a aislar los efectos de daño de otros factores asegurando que no se los atribuya al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que el cuadro que sigue ofrece un ejemplo de análisis de esa clase respecto de los mayores costos de fabricación, e indica claramente lo inadecuado de la investigación de la USITC.²⁴⁶⁷

Cuadro 3. Barras acabadas en frío: Valor unitario de las ventas comerciales y costos (1998-2001)²⁴⁶⁸

	1998 (datos reales)	1999 (datos reales)	1999 (valor constante)	2000 (datos reales)	2000 (valor constante)	2001 (datos reales)	2001 (valor constante)
Ventas comerciales netas	711	667	667	668	668	671	671
Materias primas	480	347	347	368	368	364	364
Costo directo de mano de obra	45	51	51	54	54	58	58
Otros costos de fabricación	98	212	98	184	98	203	98
Costo total de los productos vendidos	623	609	496	605	520	625	520
Utilidad bruta	88	57	171	63	148	47	151
Gastos de venta, generales y administrativos	44	49	49	44	44	48	48
Ingresos de explotación (pérdidas)	44	8	122	19	104	(1)	103

7.1009 Las Comunidades Europeas sostienen que si también hubiera disminuido la producción al reducirse la demanda, podría determinarse si esa disminución se debe a la reducción de las ventas causada por el aumento de las importaciones o a la menor demanda, manteniendo constante la

²⁴⁶⁵ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 81-91.

²⁴⁶⁷ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁶⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva. El cuadro se basa en el informe de la USITC, volumen II, página LONG-34, cuadro LONG-28. En las columnas con la indicación "valor constante", los datos relativos a "otros costos de fabricación" se han mantenido constantes. Se presentan en cursivas las cifras de valores que se han mantenido constantes, y en negrita las cifras que cambian por efecto de la simulación.

participación de los productos importados en el mercado y determinando a continuación en qué medida la producción disminuye más que si su participación en el mercado fuera constante.²⁴⁶⁹

7.1010 En el cuadro que sigue, el Brasil presenta las afirmaciones que formulan los Estados Unidos para explicar por qué no corresponde basarse en métodos econométricos. El Brasil afirma que está de acuerdo con estas afirmaciones, puesto que son enseñanzas elementales de los cursos de introducción a la estadística y los procedimientos econométricos. Pero sostiene que estas afirmaciones no determinan que la cuantificación sea imposible ni que no merezca crédito, ni justifican la decisión de la USITC de no tomar en consideración las pruebas presentadas en este caso. En la segunda columna, según afirma el Brasil, figura un informe de lo que efectivamente se hizo en este caso utilizando instrumentos econométricos reconocidos para el control de los aspectos que preocupan a los Estados Unidos.

<i>Afirmaciones de los Estados Unidos sobre las razones por las que el método econométrico de cuantificación no es digno de crédito</i>	<i>Pertinencia respecto de las pruebas presentadas en este caso</i>
Los estudios de regresión requieren "un gran número de observaciones" ²⁴⁷⁰ y "los especialistas en econometría procuran un mínimo de 30 puntos de datos." ²⁴⁷¹	Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros contenían 65 puntos de datos. ²⁴⁷²
Los modelos deben tomar en consideración que algunos de los demás factores causales pueden depender de otras variables ²⁴⁷³ (por ejemplo: los precios del acero laminado en caliente pueden influir en los del acero laminado en frío, pero es preciso incorporar el hecho de que los primeros dependen del precio de la chatarra).	Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros tomaban en consideración el hecho de que ciertos factores dependían de otros mediante la "jerarquización" de una serie de modelos. ²⁴⁷⁴

²⁴⁶⁹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 33 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁷⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁷¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁷² Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54.

²⁴⁷³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁷⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54. Véanse las páginas 227-229 de Orley Ashenfelter, Phillip B. Levine y David J. Zimmerman, *Statistics and Econometrics: Methods and Applications* (Nueva York, John Wiley and Sons, Inc.), 2003, para un análisis de los fundamentos estadísticos para "jerarquizar" las variables endógenas. En términos técnicos, esto se refiere al empleo de variables endógenas "ajustadas" o "de pronóstico". Véanse también el capítulo 15 de Jeffrey M. Wooldridge, *Introductory Econometrics* (Stamford, Southwestern College Publishing, 2000); y las páginas 366-369 de G.S. Maddala, *Introduction to Econometrics*, segunda edición (Nueva York, Macmillan Publishing), 1992.

Los estudios de regresión deben tomar en consideración problemas estadísticos como la correlación serial y la estacionalidad.²⁴⁷⁵

Ninguna: los estudios de los declarantes extranjeros tomaban en consideración la estacionalidad y la correlación serial mediante la diferenciación y el ajuste en función de la correlación temporal ("AR1").²⁴⁷⁶

7.1011 El Japón y el Brasil sostienen que, puesto que los modelos de los declarantes extranjeros utilizaban técnicas estadísticas que tenían en cuenta todas las preocupaciones manifestadas por los Estados Unidos, carece de fundamento la conclusión de los Estados Unidos según la cual "teniendo en cuenta esas limitaciones, un modelo de regresión no resultaría más útil como medio para cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias que cualquier otro modelo económico".²⁴⁷⁷ El Japón y el Brasil sostienen que las preocupaciones expresadas por los Estados Unidos fueron tomadas en consideración en el modelo, por lo que sus resultados eran dignos de crédito.²⁴⁷⁸

7.1012 Los Estados Unidos responden observando que el modelo de los declarantes extranjeros no resolvía los problemas de los modelos de regresión lineal señalados en las respuestas escritas de los Estados Unidos al primer conjunto de preguntas dirigidas a los Estados Unidos por el Grupo Especial. Como consta al Grupo Especial, en su respuesta a la pregunta 88 del primer conjunto de preguntas del Grupo Especial a las partes, los Estados Unidos señalaron que los modelos de regresión lineal tienen limitaciones intrínsecas que complicarían su aplicación en las actuaciones en materia de salvaguardias, incluido el hecho de que los modelos de regresión lineal con variables múltiples sólo pueden estimar los efectos probables de cada variable independiente de una ecuación en la medida en que tales efectos sean imputables exclusivamente a la variable independiente respectiva; es decir, en la medida en que no cambien en función de los efectos de otras variables. Según los Estados Unidos, el Brasil parece interpretar equivocadamente este problema. El Brasil confunde la segunda limitación indicada por los Estados Unidos -una limitación inherente a los modelos de regresión lineal con múltiples variables, que no es posible resolver específicamente- con la cuestión de la *endogeneidad*, limitación que un modelo de regresión lineal debidamente diseñado *puede* remediar. "Endogeneidad" es un término empleado para aludir al hecho de que ciertas variables independientes empleadas en una regresión lineal pueden depender de otras variables independientes de la ecuación. Como parece reconocer el Brasil, es posible diseñar adecuadamente un modelo de regresión lineal para resolver el problema de la endogeneidad. Pero ésta no atañe a la segunda de las limitaciones mencionadas por los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta 88. Como indicaba esa pregunta, los modelos de regresión lineal con variables múltiples sólo pueden estimar los efectos de cada variable en la medida

²⁴⁷⁵ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁷⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, Pruebas documentales comunes CC-52, 53 y 54. Se encuentran análisis de estas técnicas en numerosos libros de texto para estudiantes universitarios y en casi todos los de introducción a los estudios especializados. Véase W.H. Greene, *Econometric Analysis*, cuarta edición, Prentice Hall, 2000; E.R. Berndt, *The Practice of Econometrics*, Addison-Wesley, 1991; W.E. Griffiths, R.C. Hill y G.G. Judge, *Learning and Practicing Econometrics*, John Wiley and Sons, 1993; y Peter Kennedy, *A Guide to Econometrics*, cuarta edición, MIT Press, 1998.

²⁴⁷⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 158 y 159; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 86.

²⁴⁷⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 158 y 159; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 90.

en que tales efectos sean imputables exclusivamente a la variable independiente respectiva. Un análisis de regresión con múltiples variables no incluiría en esa estimación los efectos imputables a tal variable en cuanto cambiaran en función de otras variables independientes y no pudieran separarse de ellas. Estos movimientos conjuntos pueden producirse *estén o no relacionadas entre sí las variables independientes*. Así, en el caso de que se combinen diversos factores para acentuar (o atenuar) el daño que sufre una rama de producción, un modelo de regresión con múltiples variables exageraría (o subestimaría) los efectos de daño causados por las importaciones, porque no facilitaría una estimación de los efectos que las importaciones tienen junto con otros factores causantes de daño. Además, esta limitación de los modelos de regresión con variables múltiples es inherente a todos ellos y simplemente no es posible resolverla diseñando el modelo de un modo particular. El modelo presentado por los declarantes extranjeros sencillamente no resuelve este problema.²⁴⁷⁹

7.1013 Los Estados Unidos alegan que ninguno de los reclamantes ha presentado efectivamente al Grupo Especial la descripción técnica de un modelo económico que cuantificara el nivel general del daño causado por las importaciones.²⁴⁸⁰ Además, los reclamantes no han presentado una explicación técnica de la forma en que la autoridad competente puede llevar a cabo tal cuantificación. En lugar de ello han hecho afirmaciones tajantes de que los economistas y estadísticos han estado desarrollando modelos y técnicas para resolver los problemas de este tipo "durante más de 100 años".²⁴⁸¹ Después de señalar que los productores extranjeros de acero presentaron a la USITC un modelo econométrico que cuantificaba los efectos de las importaciones en la investigación sobre salvaguardias respecto del acero, sostienen que la USITC estaba obligada por el Acuerdo sobre Salvaguardias a utilizar el modelo o desarrollar su propio análisis econométrico para refutarlo.^{2482, 2483}

7.1014 En cualquier caso, los Estados Unidos alegan que los reclamantes se equivocan al dar por supuesto que la USITC no llevó a cabo un análisis cuantitativo de los efectos de las importaciones en la rama de producción.²⁴⁸⁴ La USITC llevó a cabo claramente una evaluación cuantitativa de la forma en que las importaciones y otros factores afectaban a la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, la USITC reunió un volumen extraordinario de datos cuantitativos referentes a los precios y volúmenes de importación, los precios de los productos nacionales, el comercio y las operaciones financieras de la rama de producción nacional, los efectos de las importaciones y de otros factores en las operaciones de la rama de producción, y la situación de la competencia en cada uno de los mercados de que se trata. Después de reunir esos datos, la USITC examinó detalladamente la forma en que las importaciones afectaban a cada uno de los indicadores de daño de la rama de producción y estudió la medida en que esos datos

²⁴⁷⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁴⁸⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 130.

²⁴⁸¹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁴⁸² Respuesta escrita del Japón a la pregunta 85 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁴⁸³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131.

²⁴⁸⁴ Primera declaración pronunciada por el Brasil, párrafo 34.

estaban afectados negativamente por otros factores. Según los Estados Unidos, es evidente que este análisis fue detallado y también se basó principalmente en datos cuantitativos.²⁴⁸⁵

7.1015 Por último, los Estados Unidos sostienen que no es exacto que estén "ansiosos" por evitar el empleo de modelos económicos en las investigaciones en materia de salvaguardias. Observan a ese respecto que han desarrollado y utilizado tales modelos en sus investigaciones sobre medidas antidumping y de salvaguardia. Los Estados Unidos consideran, sin embargo, que es importante disipar la idea de que la utilización de modelos económicos da, en algún sentido, mayor precisión o certidumbre científica a la evaluación de la cuantía del daño causado por las importaciones y por otros factores que el análisis corriente de la USITC. Los modelos económicos están sujetos a importantes márgenes de error debido a variaciones del grado de seguridad, la coherencia o la cantidad de los datos estadísticos utilizados en ellos. Además, muchos modelos económicos se basan en datos cuantitativos (como la elasticidad de la oferta o la sustitución) que, en lo esencial, no son más que evaluaciones numéricas de apreciaciones cualitativas sobre la situación de la competencia en el mercado. En síntesis, los modelos económicos por lo general sólo dan lugar a estimaciones cuantitativas de los efectos probables de la importación sobre determinados indicadores de la situación de una rama de producción.²⁴⁸⁶ Los Estados Unidos señalan que los modelos económicos no son un método de evaluación del daño más preciso que el examen de datos cuantitativos firmes sobre el mercado que la USITC realiza ahora cuando lleva a cabo su análisis sobre la relación de causalidad.²⁴⁸⁷

7.1016 El Japón y el Brasil alegan también que es posible cuantificar los efectos de distintos factores, puesto que los Estados Unidos efectuaron esa tarea de cuantificación en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴⁸⁸ Corea alega que si es posible determinar cuál es el nivel de la medida correctiva necesaria para reparar el daño causado exclusivamente por las importaciones, no puede caber duda de la posibilidad de determinar cuál es el nivel de daño causado exclusivamente por las importaciones. Corea añade que resulta bastante digno de señalar que los Estados Unidos han logrado desarrollar a posteriori un análisis económico para tratar de justificar su medida correctiva, pero no pueden llevar a cabo un análisis económico para determinar el daño causado por diversos factores. Esto es particularmente problemático cuando, según declaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, el alcance admisible de la medida debe encontrarse en el análisis del aumento de las importaciones, la relación causal y el daño grave.²⁴⁸⁹

7.1017 Los Estados Unidos alegan que, en contraste con el tipo de cuantificación que contemplan algunos reclamantes, los estudios numéricos que figuran en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos respecto del párrafo 1 del artículo 5 no tenían por objeto medir el daño en conjunto, ni siquiera el efecto real de las importaciones sobre determinado factor o grupo de factores. Los Estados Unidos reconocían que los cálculos reflejarían los supuestos cualitativos aplicados, o los aspectos cualitativos de los elementos utilizados, y por consiguiente supondrían, en el mejor de los casos, una

²⁴⁸⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135.

²⁴⁸⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

²⁴⁸⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

²⁴⁸⁸ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁴⁸⁹ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 156.

estimación de la magnitud de los efectos y no su verdadero valor. Sin embargo, dentro de esos límites, los cálculos de los Estados Unidos ofrecen una confirmación útil de su conclusión cualitativa de que las medidas de salvaguardias se aplicaron al acero en grado no mayor que el necesario para impedir o reparar el daño imputable a las importaciones. Los Estados Unidos sostienen que sólo una evaluación cualitativa de los efectos de las importaciones y los demás factores, como el aplicado por la USITC, proporciona el grado necesario de certidumbre.²⁴⁹⁰

v) *Conformidad del criterio de causalidad aplicado por la USITC con la jurisprudencia de la OMC*

7.1018 El Japón y el Brasil observan que la USITC aplicó en este caso el criterio de "causa sustancial" dispuesto por las normas legales estadounidenses, que definen la "causa sustancial" como "una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa". El Japón y el Brasil afirman que el análisis limitado y estrecho de la causalidad aplicado en este caso por la USITC, conforme al cual constató que el aumento de las importaciones debía ser una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave y, a la vez, una causa igual o mayor que cualquier otra, es en lo esencial el mismo criterio de los análisis sobre la causalidad aplicados por la USITC en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *Estados Unidos - Cordero* y *Estados Unidos - Tubos*.²⁴⁹¹ Las Comunidades Europeas, el Japón, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en cada uno de los casos citados, constató que ese análisis de la causalidad no bastaba para cumplir el requisito de no atribución, establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4.²⁴⁹²

7.1019 El Japón alega que una jurisprudencia cada vez más abundante de la OMC demuestra del modo más categórico que el mero cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos no asegura el cumplimiento de sus obligaciones internacionales conforme al Acuerdo sobre la OMC.²⁴⁹³ Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega observan que, aunque no impugnan en esta diferencia la legislación sobre cuya base los Estados Unidos aplican medidas de salvaguardia, sino la aplicación de esa legislación en el caso particular de esta investigación, no pueden dejar de señalar que esa aplicación sigue la práctica que el Órgano de Apelación criticó.²⁴⁹⁴ Suiza añade que apenas puede caber duda de que la razón por la que, en sucesivas diferencias de la OMC, se ha declarado que los Estados Unidos no aseguraban debidamente que el daño causado por otros factores no se atribuyera al

²⁴⁹⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 88 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁴⁹¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 176.

²⁴⁹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 435 y 457; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249, Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 105; Primera comunicación escrita de China, párrafo 425; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 278; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 301; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.120; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 176.

²⁴⁹³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 248.

²⁴⁹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 454; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 297; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 298.

aumento de las importaciones reside en que la USITC aplica criterios que no cumplen los del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴⁹⁵

7.1020 Las Comunidades Europeas, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil afirman que el Órgano de Apelación declaró en cada caso que el análisis infringía el requisito de no atribución porque la USITC había omitido "separar" y "distinguir" los efectos de daño causados por factores distintos del aumento de las importaciones.²⁴⁹⁶ El Brasil sostiene que no existe nada en el informe de la USITC en este caso que lo diferencie de sus tres informes anteriores. El marco general es el mismo. La USITC aplicó su criterio de la "causa sustancial" como lo hizo en los tres casos precedentes, estableciendo factores causantes de daño distintos del aumento de las importaciones para después "examinar" individualmente su importancia causal comparativa respecto del aumento de las importaciones y determinar si ese aumento era importante y no lo era menos que cada una de las otras causas. Como ha declarado el Órgano de Apelación, tal examen no basta. Según el Brasil, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige algo más para establecer una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.^{2497, 2498}

7.1021 El Japón y Noruega alegan que, aunque el examen de la importancia causal comparativa de los diferentes factores causales puede satisfacer las prescripciones de la legislación de los Estados Unidos, no por eso cumple tal examen las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón afirma que el examen acerca de si los Estados Unidos cumplieron o no lo dispuesto sobre la no atribución en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 sólo puede realizarse a la luz de la explicación dada por la USITC de sus conclusiones sobre la importancia causal comparativa del aumento de las importaciones, diferenciado de los efectos perjudiciales de los demás factores causales.²⁴⁹⁹ Noruega alega que, como la metodología empleada para analizar la causalidad está viciada en sí misma, no resulta sorprendente que la explicación de la USITC acerca de sus conclusiones también lo esté.²⁵⁰⁰ Noruega argumenta, además, que los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita, no intentan demostrar cómo evaluaron la importancia comparativa de los diversos factores que, según admiten, contribuyeron al daño grave que se invoca, para asegurar que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.²⁵⁰¹ China también alega que la USITC no explicó adecuadamente, como requiere el párrafo 2 b) del artículo 4, que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores no se haya atribuido al aumento de las importaciones; y, en consecuencia, la USITC no podía establecer la existencia de la relación de

²⁴⁹⁵ Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 297.

²⁴⁹⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 435 y 457; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115; Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.110; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177.

²⁴⁹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

²⁴⁹⁸ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 76.

²⁴⁹⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 290; y Segunda comunicación escrita de Noruega párrafo 115. Noruega se remite a este respecto al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

²⁵⁰⁰ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115.

²⁵⁰¹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 119.

causalidad que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁵⁰²

7.1022 El Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que en este caso la USITC no hizo tentativa alguna de "separar" o "distinguir" rigurosamente el daño grave causado por factores distintos de las importaciones o evaluar la medida en que esos factores dañaron a la rama de producción nacional.²⁵⁰³ Por el contrario, según el Japón y el Brasil, la USITC se limitó a especular que las importaciones eran una "causa sustancial" de daño grave, no menos importante que ninguna otra causa.²⁵⁰⁴ Como ilustración, Nueva Zelandia alega que simplemente no basta llegar a alguna conclusión vaga e indeterminada de que los aumentos de la capacidad de producción nacional "tuvieron probablemente algún efecto en los precios"²⁵⁰⁵, sin profundizar nada más el análisis.²⁵⁰⁶ Corea y el Brasil sostienen que una "mera aseveración" utilizada en apoyo de una conclusión sobre existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial "... no [...] *establece explícitamente*, con una *explicación razonada y adecuada*, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones".^{2507, 2508}

7.1023 Las Comunidades Europeas, Suiza y Noruega alegan que el análisis de la USITC tampoco cumple las normas establecidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se basa exclusivamente en una comparación entre el aumento de las importaciones y cada una de las causas de daño grave. En consecuencia, no supone una separación y distinción de los efectos perjudiciales de los demás factores. Tampoco supone la atribución del daño grave sufrido por la rama de producción nacional a las diversas causas de daño en forma individual, que permitiría determinar si existe o no una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁵⁰⁹ Las Comunidades Europeas sostienen, además, que esta comparación no permite a la USITC "establecer, explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones".^{2510, 2511}

²⁵⁰² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 190.

²⁵⁰³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 249; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 121; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 160.

²⁵⁰⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 247; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 175.

²⁵⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

²⁵⁰⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.124.

²⁵⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220. (las cursivas figuran en el original)

²⁵⁰⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 119; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

²⁵⁰⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 457; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 278; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 299.

²⁵¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

²⁵¹¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 336.

7.1024 Del mismo modo, el Brasil alega que no es lo mismo constatar que el aumento de las importaciones es importante y no lo es menos que ninguna otra causa que constatar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial.²⁵¹² Nueva Zelandia alega que, conforme al método de la USITC, que exige una mera comparación entre el efecto causal de las importaciones y otros factores, mientras no haya un único factor más importante que el aumento de las importaciones se cumplirá el criterio de la causa sustancial aunque los demás factores puedan tener, colectivamente, una importancia mucho mayor que el aumento de las importaciones. Nueva Zelandia sostiene que esto no exige una evaluación global acerca de la existencia de una relación auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones (separado de los demás factores) y el daño grave. En síntesis, el criterio de la USITC permite llegar a la conclusión de que existe la causalidad incluso sin prueba de esa relación auténtica y sustancial.²⁵¹³ Sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, una mera evaluación de "causalidad relativa" no cumple por sí sola la prescripción de evaluar "la naturaleza y el alcance" de los "efectos de daño" causados por factores distintos de la importación, después de distinguirlos y separarlos del aumento de las importaciones.²⁵¹⁴

7.1025 Más concretamente, Corea alega que los Estados Unidos no han explicado todavía el método por el cual "separaron" los efectos de daño causados por otros factores de los causados por las importaciones²⁵¹⁵ ni han explicado cómo distinguieron unos efectos de otros. No basta un mero comentario sobre la importancia de otro factor en relación con las importaciones, ya sea por comparación ("no lo es menos que ninguna otra causa") o según el grado ("de poca importancia"), porque no se separan ni se consideran aisladamente los efectos de cada factor de manera directa e inequívoca.²⁵¹⁶

7.1026 China observa que, como se resolvió en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el examen de la importancia causal comparativa de los distintos factores no satisface los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, según China, la autoridad investigadora puede cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias estableciendo en forma explícita, con una explicación fundamentada y suficiente, que no se ha atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.²⁵¹⁷ China alega que para ello, en los casos en que la autoridad investigadora considera que un factor que se ha invocado no causa daño, debe manifestarlo así en términos claros e inequívocos y explicar las razones de ello. La explicación tiene que ser fundamentada y suficiente. Procediendo de otro modo no se asegura que los factores alegados se han examinado con suficiente detenimiento para establecer que no contribuyen al daño; y, como consecuencia de ello, no habría garantías de que el daño causado por otros factores no se atribuya indebidamente al aumento de las importaciones. Por otro lado, si la autoridad investigadora considera que un factor que ha sido alegado causa daño, debe evaluarlo y no atribuirlo al aumento de las

²⁵¹² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 177; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

²⁵¹³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.122.

²⁵¹⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.124.

²⁵¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 211 (ratificando el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179, nota 38).

²⁵¹⁶ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

²⁵¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 425.

importaciones.²⁵¹⁸ Sin embargo, a juicio de China y Noruega, cuando la USITC hizo hincapié en la metodología de la causa sustancial, no cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque sus conclusiones sobre el efecto de las importaciones en comparación con otros factores no fueron claras, inequívocas y directas y, además, no establecieron que los demás factores no causaban daño ni que el daño causado por otros factores no se atribuía al aumento de las importaciones. Además, las explicaciones dadas por la USITC en apoyo de su conclusión no fueron claras, directas e inequívocas. Por otro parte, según China, no fueron fundamentadas y suficientes.²⁵¹⁹

7.1027 Los Estados Unidos responden señalando que, hasta el momento, el Órgano de Apelación ha dado a conocer cuatro informes que exponen los principios generales aplicables al análisis de la causalidad en los procedimientos sobre salvaguardias. No obstante, el Órgano de Apelación ha reconocido específicamente que las normas anunciadas en esos informes "no resuelven muchas cuestiones metodológicas concernientes a la prescripción de no atribución que se establece en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4". De este modo, según los Estados Unidos, es evidente que el Órgano de Apelación ha dejado librada a la discrecionalidad de la autoridad competente la tarea de elaborar los métodos analíticos apropiados que hacen falta para cumplir las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4.²⁵²⁰

7.1028 Los Estados Unidos también alegan que el examen del texto expreso de los tres informes anteriores del Órgano de Apelación (*Estados Unidos - Cordero*, *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*) permite apreciar que el Órgano de Apelación nunca dijo, como aducen los reclamantes, que la metodología de la USITC en materia de causalidad sea incompatible con los requisitos básicos del párrafo 2 b) del artículo 4. Por el contrario, en las tres ocasiones en que se refirió a ese análisis, el Órgano de Apelación no reprochó a la USITC su elección de determinado análisis de la causalidad ni la aplicación del criterio de la "causa sustancial", establecido en la legislación, sino que la USITC no hubiera facilitado una "explicación razonada y adecuada" de la naturaleza y el alcance del daño causado por factores distintos de la importación en esos casos, a juicio del Órgano de Apelación. Los Estados Unidos sostienen que en esos informes el Órgano de Apelación constató simplemente que la USITC debió haber efectuado más detalladamente su análisis del nexo causal entre las importaciones y el daño.²⁵²¹

7.1029 Los Estados Unidos alegan que, en realidad, el Órgano de Apelación ha aprobado efectivamente el enfoque analítico general de la USITC en varios aspectos importantes. Por ejemplo, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación observó explícitamente que, "al examinar la importancia causal relativa de los diversos factores causales", conforme a lo que exige la norma legal estadounidense, la USITC "[lleva] a cabo un determinado tipo de proceso destinado a separar e identificar los efectos de los diversos factores, incluido el aumento de las importaciones", como exigió el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Si bien el Órgano de Apelación declaró seguidamente que, a pesar de ello, debía examinar en detalle el razonamiento de la USITC para evaluar si cumplía las directrices analíticas indicadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, los

²⁵¹⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 426.

²⁵¹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 374, 464, 480, 497 y 520; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 329.

²⁵²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 417 y 436.

²⁵²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 431, 432 y 437.

Estados Unidos alegan que de esta declaración se desprende con claridad que el Órgano de Apelación no considera que el criterio de "causa sustancial", establecido en la legislación y aplicado por la USITC, sea intrínsecamente incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁵²²

7.1030 Nueva Zelandia replica que el Órgano de Apelación observó que el Acuerdo sobre Salvaguardias otorga a la autoridad competente la discrecionalidad adecuada para elaborar su propia metodología. Pero los Estados Unidos, al esgrimir este argumento, desconocen el hecho de que el Órgano de Apelación también constató que la USITC había violado el Acuerdo sobre Salvaguardias al no efectuar de manera correcta la no atribución. En otras palabras: la autoridad competente dispone de discrecionalidad para desarrollar y aplicar una metodología apropiada, siempre que ésta dé un resultado que cumpla el Acuerdo sobre Salvaguardias.^{2523, 2524}

7.1031 De modo similar, las Comunidades Europeas están de acuerdo en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prohíbe determinadas metodologías. Pero sí prescribe, según las Comunidades Europeas, determinadas funciones que toda metodología debe cumplir satisfactoriamente (por ejemplo, asegurar la no atribución). Las Comunidades Europeas dicen que su crítica a los Estados Unidos no se basa en que estén obligados a aplicar una metodología determinada. Su crítica es que la metodología aplicada por los Estados Unidos no les permite realizar satisfactoriamente el análisis a los efectos de la no atribución que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige.²⁵²⁵ Las Comunidades Europeas piden que el Grupo Especial constate que los Estados Unidos, al no haber establecido "explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuya al aumento de las importaciones", no han acreditado la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Como la USITC aplicó la misma metodología en cada una de sus determinaciones, las Comunidades Europeas sostienen que los vicios metodológicos que se establecieron afectan necesariamente a cada una de las determinaciones.²⁵²⁶

7.1032 Respondiendo también a los Estados Unidos, las Comunidades Europeas argumentan que está claro que, aunque los grupos especiales y el Órgano de Apelación constataron que la USITC no había facilitado una explicación fundamentada y suficiente, el motivo de esas constataciones reside en que el método de las comparaciones relativas aplicado por la USITC no le permite establecer adecuadamente que no se atribuyan al aumento de las importaciones los efectos de daño de otros factores.²⁵²⁷ Las Comunidades Europeas dicen²⁵²⁸ que no pueden reprochar a los Estados Unidos que se remitan a lo que debe ser la única observación del Órgano de Apelación que tiene algún cariz tenuemente positivo respecto de sus prácticas en materia de causalidad. Pero los Estados Unidos sólo pueden afirmar que la declaración hecha en *Estados Unidos - Cordero* "aprueba" la metodología de la USITC en materia de causalidad recurriendo a una cita extremadamente selectiva de lo que

²⁵²² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 433.

²⁵²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 181.

²⁵²⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.111.

²⁵²⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 320.

²⁵²⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 355.

²⁵²⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 347.

²⁵²⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 348.

realmente dijo el Órgano de Apelación. Las Comunidades Europeas sostienen que no advierten nada en el informe de la USITC que indique en qué forma cumplió la obligación que figura en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Según las Comunidades Europeas, el informe de la USITC, en sí mismo, no explica el proceso a través del cual la USITC separó los efectos de daño de los distintos factores causales, ni explica en qué forma aseguró que los efectos de daño de los demás factores causales no se incluyeran en la evaluación del daño imputado al aumento de las importaciones. La USITC sólo llegó a la conclusión de que cada uno de cuatro "otros factores", de los seis que había, tenía una importancia relativa menor, como causa de daño, que el aumento de las importaciones.²⁵²⁹

7.1033 Las Comunidades Europeas también alegan²⁵³⁰ que los Estados Unidos fuerzan el texto empleado por el Órgano de Apelación al alegar que efectivamente "aprobó" el "método analítico general" de la USITC. El método analítico general de la USITC, basado, como lo está, en una comparación relativa, no le permite dar una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que ha separado y distinguido los efectos de daño de los demás factores de los efectos de daño del aumento de las importaciones. En realidad, el Órgano de Apelación citó con aprobación la constatación del Grupo Especial de que:

"[L]a aplicación por la USITC del criterio de la 'causa sustancial' en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantiza que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones".²⁵³¹

7.1034 Las Comunidades Europeas plantean²⁵³² que tres grupos especiales han constatado que la aplicación del método de comparación relativa era incompatible con el régimen de la OMC. Aunque en dos de esos casos los informes de los grupos especiales fueron revocados en ciertos aspectos concretos de su razonamiento respecto de la causalidad, el Órgano de Apelación no revocó su conclusión final de que la USITC no había establecido una relación de causalidad.²⁵³³ Las

²⁵²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 184 y 185. La supresión de las notas de pie de página, las cursivas del original y el subrayado indican el texto citado por los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, párrafo 433.

²⁵³⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 349.

²⁵³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 187.

²⁵³² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 351.

²⁵³³ En el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, se constató lo siguiente:

"[E]l examen llevado a cabo por la USITC de si el aumento de las importaciones fue 'una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa' del daño grave, y la conclusión consiguiente de la USITC de que el aumento de las importaciones es 'una causa importante del daño grave y una causa que es más importante que cualquier otra causa' no son compatibles con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no garantizan la no atribución a las importaciones del daño causado por otros factores".

En *Estados Unidos - Cordero*, el Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión (párrafo 7.277):

"[L]as determinaciones de la USITC con respecto a cuatro de los seis 'otros factores' examinados no constituyen determinaciones de que esos factores no contribuyeran de manera apreciable a la amenaza de daño grave. La USITC constató más bien que esos cuatro factores

Comunidades Europeas señalan que en *Estados Unidos - Tubos* el Grupo Especial, apoyándose en aclaraciones de los informes del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Cordero*, constató lo siguiente:

"[C]abe deducir que la metodología utilizada en su análisis de los daños causados por la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas tiene por objeto (en consonancia con la legislación estadounidense aplicable) determinar si ese factor es una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones. No estamos persuadidos de que tal determinación sea suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, que requiere que los daños causados por otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. De hecho, la USITC reconoce que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas estaba teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción de tubos nacional. Sin embargo, de ese análisis no se desprende en qué forma, si es que lo hizo, la USITC separó los efectos perjudiciales de la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. El análisis de la USITC no permite determinar la naturaleza y magnitud de los daños causados por la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas. En lugar de ello, al igual que en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los Estados Unidos dieron por sentado en la práctica que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas no causó el daño atribuido al aumento de las importaciones. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, esa presuposición es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4. La misma presuposición hizo en la práctica la USITC con respecto a las demás causas de daño arriba identificadas, ya que su análisis de esos factores también se redujo a determinar si los daños causados por el factor pertinente no eran una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones".²⁵³⁴

7.1035 Las Comunidades Europeas alegan²⁵³⁵ que el Órgano de Apelación confirmó este análisis expresado en la conclusión del Grupo Especial de que la USITC "no explicó adecuadamente" cómo había asegurado que el daño causado a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a ese aumento.²⁵³⁶ El Órgano de Apelación citó específicamente las conclusiones de la USITC en la investigación del asunto *Estados Unidos - Tubos*, según las cuales:

eran causas 'menos importantes' de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones lo cual, en nuestra opinión, significa que estaban contribuyendo en una forma más que insignificante a esa amenaza. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la aplicación por la USITC del criterio de la 'causa sustancial' en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones".

²⁵³⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.288.

²⁵³⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 352.

²⁵³⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.290; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 222.

"Los demandados también afirmaron que no podemos atribuir a las importaciones el daño causado por estos factores. No hemos hecho tal cosa. Como prescriben las leyes, después de evaluar todas las causas posibles del daño, hemos determinado que las importaciones son una importante causa de daño grave y no son menos importantes que ninguna otra causa."²⁵³⁷

7.1036 Las Comunidades Europeas sostienen²⁵³⁸ que esto no "establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuya al aumento de las importaciones".²⁵³⁹ Al proceder así, el Órgano de Apelación consideró la aseveración de la USITC de que no había atribuido el daño causado por otros factores al aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas sostienen que en este caso la USITC ni siquiera afirmó, en ninguna de sus determinaciones referentes a grupos de productos, que no hubiera atribuido a las importaciones el daño causado por otros factores. Simplemente afirma, en casos individuales, que las demás causas no son tan importantes como el aumento de las importaciones. Junto con la declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero* antes citada, esta constatación del Órgano de Apelación es una indicación clara de que la comparación relativa llevada a cabo por la USITC no le permite facilitar la explicación fundamentada y suficiente de separación, distinción y no atribución que, según ha constatado el Órgano de Apelación, exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.1037 Los Estados Unidos señalan que el criterio de la "causa sustancial", establecido por la legislación estadounidense, no exige únicamente a la USITC llevar a cabo una "comparación relativa" del daño causado por las importaciones y por factores distintos de ella, como han afirmado los reclamantes. Por el contrario, la norma legal estadounidense obliga a la USITC a efectuar dos constataciones separadas al analizar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones y por otros factores. En primer lugar, la USITC debe determinar que el aumento de las importaciones, en sí mismo, es una causa "importante" de daño grave a la rama de producción nacional. En segundo lugar, la USITC debe determinar también que las importaciones son una causa de daño tan "importante" o "más importante" que cualquier otro factor. En consecuencia, está claro que con arreglo al régimen legal de los Estados Unidos no basta que la USITC simplemente constate que las importaciones causan más daño que otros factores. La disposición legal estadounidense obliga específicamente a la USITC a constatar que las importaciones son, también, una causa "importante" de daño grave.²⁵⁴⁰ Los Estados Unidos sostienen que, a la luz de estos requisitos, también está claro que el criterio de la "causa sustancial" obliga, en realidad, a que la USITC determine la naturaleza y el alcance de cada uno de los factores que causan daño a la rama de producción, incluido el aumento de las importaciones. La norma legal obliga en primer lugar a la USITC a determinar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones evaluando si el aumento de éstas es o no una causa "importante" de daño grave. También obliga a la USITC a "examinar los factores distintos de las importaciones" que causan daño, y comparar la "importancia" de ese daño con el causado por las importaciones.²⁵⁴¹

²⁵³⁷ Informe de la USITC sobre la investigación relativa a los tubos de acero, página I-30, citado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 218.

²⁵³⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 352.

²⁵³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

²⁵⁴⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 439.

²⁵⁴¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 440.

7.1038 Las Comunidades Europeas replican que las observaciones de los Estados Unidos en sus comunicaciones y en el informe de la USITC permiten extraer dos conclusiones: la USITC determina la existencia de una relación de causalidad "sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y después determina si, en cada caso, el otro factor causa o no un daño "igual o mayor" que el causado por el aumento de las importaciones.²⁵⁴² Según las Comunidades Europeas, esto no está en conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si se examina su significado corriente teniendo en cuenta su objeto y fin.²⁵⁴³ Más particularmente, las Comunidades Europeas sostienen que tal método quita toda eficacia al análisis sobre la no atribución, y es claramente incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es incorrecto determinar la existencia de una relación de causalidad antes de llevar a cabo el análisis sobre la no atribución. Además, este análisis obliga a separar y distinguir los efectos de daño causados por los demás factores de los que causa el aumento de las importaciones.²⁵⁴⁴

7.1039 Las Comunidades Europeas sostienen²⁵⁴⁵ que el Órgano de Apelación considera claramente que la determinación sobre la relación de causalidad sólo puede efectuarse de manera concluyente después de llevar a cabo la verificación de no atribución. El Japón, Corea, China, Noruega y Nueva Zelandia se manifiestan de acuerdo.²⁵⁴⁶ Según las Comunidades Europeas, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* reconoció este defecto de la metodología de los Estados Unidos:

"Observamos además que la USITC determina de inmediato si hay un nexo entre el aumento de las importaciones y el daño grave, sin intentar antes separar el daño causado por otros factores. [...] Estimamos que un análisis de esas características no permite a las autoridades investigadoras determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el daño grave y el aumento de las importaciones."²⁵⁴⁷

7.1040 En vista de lo anterior, las Comunidades Europeas alegan que la USITC ha desconocido claras instrucciones del Órgano de Apelación, y el análisis del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos*.^{2548, 2549}

²⁵⁴² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 326.

²⁵⁴³ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 328-331.

²⁵⁴⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 327 y 328.

²⁵⁴⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 332; las Comunidades Europeas se remiten, además, al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69, y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

²⁵⁴⁶ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; respuesta escrita de China a la misma pregunta; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 31 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva; y respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta.

²⁵⁴⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.289.

²⁵⁴⁸ "El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado." Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26.

²⁵⁴⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 333.

7.1041 En particular, las Comunidades Europeas alegan que la USITC, en los siguientes casos, determina la existencia de un nexo causal antes de cualquier supuesto examen de los efectos de daño de otros factores:

Barras laminadas en caliente

"En consecuencia, llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones fue una causa importante del daño grave que sufrió la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente."²⁵⁵⁰

Barras laminadas en frío

"Como las importaciones lograron acrecentar su participación en el mercado de los Estados Unidos en 2000, la producción y los envíos de la rama de producción nacional disminuyeron respecto de los niveles de 1999 a pesar del aumento del consumo aparente en los Estados Unidos."²⁵⁵¹

Ciertos productos tubulares

"Constatamos que las importaciones han tenido un efecto negativo en la rama de producción nacional durante el período que hemos examinado, en particular en los años recientes de ese período."²⁵⁵²

"Constatamos, además, que el aumento de las importaciones es causa probable de daño grave a la rama de producción nacional en el futuro inminente."²⁵⁵³

Accesorios de acero al carbono y aleado (ABJH)

"Constatamos que las importaciones son una causa sustancial de daño grave."²⁵⁵⁴

Barras de acero inoxidable

"En resumen, constatamos que el aumento de la cantidad de importaciones de barras de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial de los deterioros de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante este período."²⁵⁵⁵

²⁵⁵⁰ Informe de la USITC, volumen I, página 96.

²⁵⁵¹ Informe de la USITC, volumen I, página 106.

²⁵⁵² Informe de la USITC, volumen I, página 163.

²⁵⁵³ Informe de la USITC, volumen I, página 164.

²⁵⁵⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 177.

²⁵⁵⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 212.

Varillas de acero inoxidable

"En resumen, constatamos que el aumento de la cantidad de importaciones de varillas de acero inoxidable durante el período fue una causa sustancial de los deterioros de la situación comercial y financiera de la rama de producción durante este período."²⁵⁵⁶

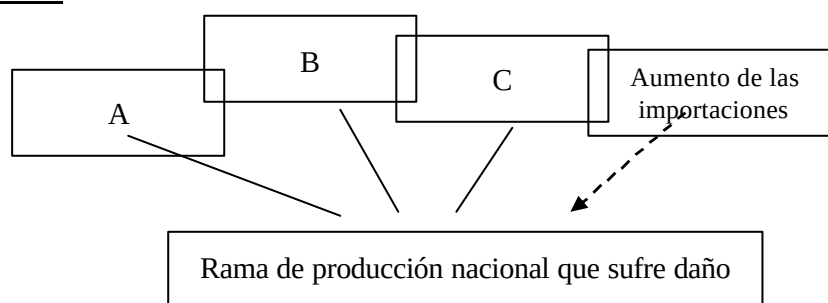
Productos fundidos con estaño

"También constato que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional, porque constituye una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa."²⁵⁵⁷

7.1042 Según las Comunidades Europeas, un Miembro no podía determinar la existencia de una relación de causalidad si no podía determinar que las importaciones pudieron causar el daño observado (lo que exigía la correlación temporal). Tampoco podía determinar la existencia de una relación de causalidad si sólo comparaba los efectos de daño hipotéticamente causados por el aumento de las importaciones con uno de los demás factores, porque podía ocurrir que el daño observado fuese causado por otro factor.²⁵⁵⁸ De manera similar, Noruega alega que el examen por la USITC de causas relativas tomadas individualmente no da lugar a ninguna determinación acerca de si el efecto conjunto de los demás factores causales determina la existencia de una "relación de causalidad auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño.²⁵⁵⁹

7.1043 Las Comunidades Europeas sostienen que un Miembro sólo puede asegurar debidamente que no ha atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, garantizando así la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave, cuando determina si todos los demás factores causan o no el daño que se observa.²⁵⁶⁰ Las Comunidades Europeas afirman que este método, y el adoptado por la USITC, pueden ilustrarse en los diagramas que siguen (en los cuales A, B y C son causas de daño distintas del aumento de las importaciones)²⁵⁶¹:

Situación general



²⁵⁵⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 221.

²⁵⁵⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 308.

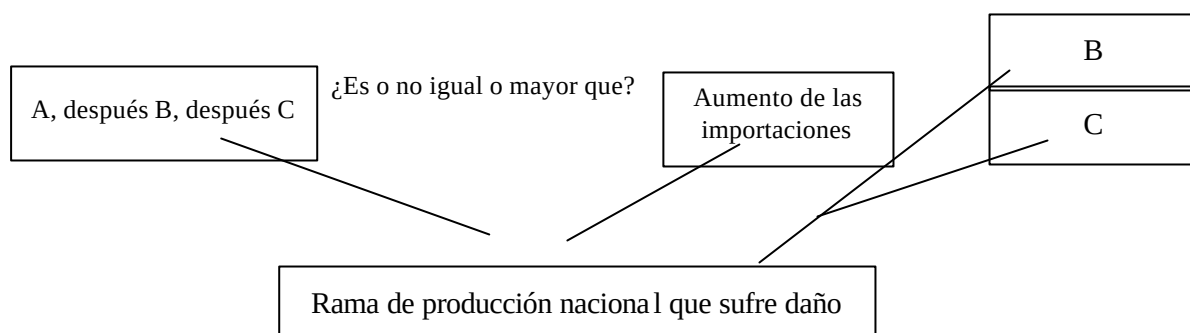
²⁵⁵⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 338.

²⁵⁵⁹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 115.

²⁵⁶⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 337.

²⁵⁶¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 338.

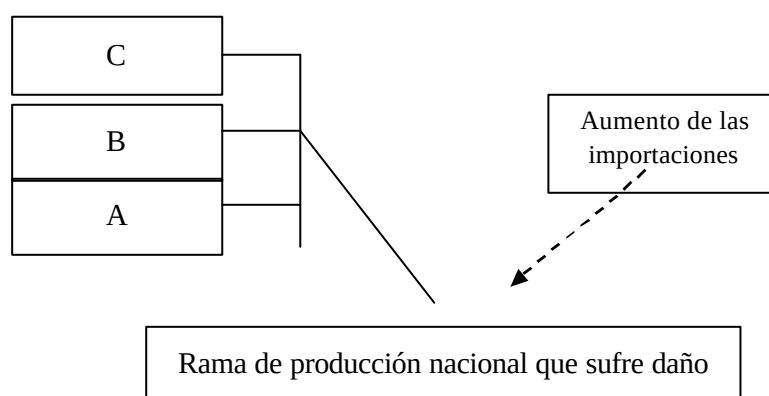
Examen que realiza la USITC



7.1044 Según las Comunidades Europeas, se comparan los efectos de daño de A con los causados por el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de B y C (mientras que se presumen los efectos de daño del aumento de las importaciones). Seguidamente se comparan los efectos de daño de B con los que causa el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de A y C. Por último, se comparan los efectos de daño de C con los que causa el aumento de las importaciones, desconociendo los efectos de daño de A y B.²⁵⁶²

7.1045 Como ejemplo, Nueva Zelandia toma el caso de una constatación de la USITC según la cual la rama de producción nacional sufre daño causado por cinco factores, de los cuales sólo uno consiste en el aumento de las importaciones. El debido análisis de los datos pertinentes sugiere que tres de esas causas, entre ellas el aumento de las importaciones, son particularmente importantes y tienen efectos más o menos equivalentes. Sin embargo, según Nueva Zelandia, la USITC alegaría que el aumento de las importaciones, que sólo genera menos de la tercera parte del daño grave, cumple el criterio de "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁵⁶³

Análisis que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias



7.1046 Las Comunidades Europeas observan que en su último diagrama (*supra*) los efectos combinados de A, B y C se evalúan juntos y de este modo, una vez que se han aislado los efectos de

²⁵⁶² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 339.

²⁵⁶³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.89.

esos otros factores, puede determinarse si la relación hipotética de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave es realmente auténtica y sustancial.²⁵⁶⁴

7.1047 Las Comunidades Europeas sostienen que es éste, con toda evidencia, el análisis que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. Así resulta de la interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4. Esa norma se refiere a la situación en que "haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones" para disponer que "este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". La expresión "este daño" es una clara referencia al daño causado por "otros factores, distintos del aumento de las importaciones". El examen del objeto del párrafo 2 b) del artículo 4 indica que es preciso considerar todos los factores colectivamente, sin lo cual no es posible determinar con certeza la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.²⁵⁶⁵ Según las Comunidades Europeas²⁵⁶⁶, esto también quedó establecido por el Órgano de Apelación. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación, después de exigir que los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones se distinguieran de los causados por otros factores, declaró lo siguiente:

"Las autoridades competentes pueden entonces [...] atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el 'daño' causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones."²⁵⁶⁷

7.1048 Las Comunidades Europeas y Noruega alegan²⁵⁶⁸ que al analizar los efectos de daño de cada uno de los demás factores de manera individual comparándolos con los causados por el aumento de las importaciones, la USITC actúa de manera incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas y Noruega se remiten a la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos*, que estableció lo siguiente:

"[L]a USITC centra su atención en los demás factores, uno por uno, y examina su importancia causal relativa por lo que respecta al daño grave cuya existencia ha determinado anteriormente (es decir, el daño causado por el aumento de las importaciones y todos los demás factores). Observamos que el daño grave objeto de examen sigue estando, sin embargo, 'contaminado' por los efectos perjudiciales de los demás factores. Por consiguiente, los Estados Unidos no están evaluando la importancia causal relativa de los efectos perjudiciales del otro factor pertinente contrastándola con la de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Antes bien, evalúan los efectos perjudiciales del otro factor pertinente comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y los factores restantes. Estimamos que un análisis de esas características no permite a las

²⁵⁶⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 340.

²⁵⁶⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 341.

²⁵⁶⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 342.

²⁵⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

²⁵⁶⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 343; y Segunda comunicación de Noruega, párrafo 118.

autoridades investigadoras determinar si existe 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre el daño grave y el aumento de las importaciones".²⁵⁶⁹

7.1049 Los Estados Unidos responden que la USITC simplemente no constata la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones y el daño grave antes de asegurarse de que no se atribuyan a las importaciones los efectos de otros factores distintos. En lugar de ello, la USITC examina en primer lugar si existe o no una correlación de tendencias entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación general de la rama de producción nacional, y seguidamente separa y distingue los efectos de las importaciones de los efectos de otros factores antes de establecer una conclusión sobre la existencia de una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En otras palabras, la USITC cumple estas dos etapas del análisis antes de llegar, finalmente, a la conclusión de que las importaciones han causado un daño grave a la rama de producción nacional.²⁵⁷⁰

7.1050 Los Estados Unidos sostienen que las Comunidades Europeas parecen interpretar equivocadamente la orientación impartida por el Órgano de Apelación sobre el debido análisis de la causalidad en los procedimientos en materia de salvaguardias. En primer lugar, las Comunidades Europeas omiten reconocer que el Órgano de Apelación declaró que el elemento de juicio "esencial" del análisis sobre la causalidad que debe efectuar la autoridad competente es una evaluación acerca de si existe "relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño".²⁵⁷¹ La USITC efectivamente examina si existe esa correlación como primer paso de su análisis, porque la existencia de correlación entre la tendencia de las importaciones y los movimientos de los factores relativos a los resultados de la rama de producción suele ser un indicio firme de relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave. En segundo lugar, el argumento de las Comunidades Europeas también parece basarse en la premisa de una interpretación equivocada del análisis del Órgano de Apelación sobre los principios que deben orientar a la autoridad competente en su obligación de no atribución. Aunque el Órgano de Apelación, en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, dijo que "[e]l párrafo 2 b) del artículo 4 presupone [...] como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se distingan de los efectos perjudiciales causados por otros factores", el Órgano de Apelación no afirmó que esa "primera fase" obligue a la autoridad competente a determinar la naturaleza y el alcance de los factores distintos de la importación *antes* de evaluar si existe correlación entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción. Por el contrario, el Órgano de Apelación dijo expresamente que las etapas del análisis indicadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo* para cumplir la obligación de no atribución "constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4" y no son realmente "'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias".²⁵⁷² Además, el Órgano de Apelación ha declarado expresamente que "[no] es imprescindible que cada una de [esas fases] sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes".²⁵⁷³ En otras palabras, el Órgano de Apelación no ha dicho

²⁵⁶⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.289. (sin subrayar en el original)

²⁵⁷⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

²⁵⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

²⁵⁷³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

que las autoridades competentes deban aislar y distinguir en primer lugar los efectos de los factores distintos de las importaciones antes de evaluar si existe correlación entre las tendencias de la importación y el deterioro de la situación de la rama de producción. El orden en que se lleven a cabo las etapas del análisis no cuenta mientras el análisis cumpla las obligaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en conformidad con los informes adoptados por el Órgano de Apelación.²⁵⁷⁴

7.1051 China presenta un argumento similar al formulado por las Comunidades Europeas. China se remite²⁵⁷⁵ a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* según la cual:

"[L]a prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la relación de causalidad se puede cumplir cuando el daño grave es causado por la influencia recíproca del aumento de las importaciones y otros factores".²⁵⁷⁶

7.1052 China sostiene que la expresión "influencia recíproca" fue convenientemente escogida porque existen varios factores, además del aumento de las importaciones, que contribuyen al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional. La relación recíproca de todos los diversos factores influye en la evolución positiva o negativa de la rama de producción nacional. China sostiene que, en consecuencia, sería engañoso realizar una comparación entre el aumento de las importaciones y cada uno de los factores por separado, en vez de analizar las "importaciones causantes de daño" y el daño causado por la influencia recíproca de los demás factores.²⁵⁷⁷

7.1053 China se remite también²⁵⁷⁸ a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

"Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es fundamental que las autoridades competentes examinen si otros factores, que no sean el aumento de las importaciones, causan daño simultáneamente. Si las autoridades competentes no llevan a cabo este examen, no pueden asegurar que el daño causado por otros factores no se 'atribuya' al aumento de las importaciones."²⁵⁷⁹

7.1054 China sostiene que, por lo tanto, las autoridades investigadoras tienen que distinguir los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de todos los demás factores pertinentes que interactúan en relación con la determinación sobre la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁵⁸⁰

²⁵⁷⁴ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 41 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁷⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 181.

²⁵⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 209. (sin subrayar en el original)

²⁵⁷⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 182.

²⁵⁷⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 182.

²⁵⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 91. (sin subrayar en el original)

²⁵⁸⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 183.

7.1055 China señala que la USITC, en lo esencial, determina si las importaciones son o no una causa de daño de importancia igual o mayor a la de cualquier otro factor. Según China, la USITC básicamente toma uno de los factores del grupo de "los demás factores" y compara su importancia individualmente, uno por uno, con la importancia de los efectos de las importaciones. Los Estados Unidos basaron su determinación en una mera comparación entre el aumento de las importaciones y cada uno de los demás factores, tomados individualmente. Tal análisis permitió a los Estados Unidos establecer artificialmente la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño, sin tomar en consideración que el efecto global de los demás factores era una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.²⁵⁸¹

7.1056 China argumenta, en primer lugar, que el examen individual de cada factor no refleja cabalmente la influencia recíproca de los factores y, por lo tanto, no muestra ni distingue el efecto global de las demás causas del daño que sufre la rama de producción nacional.²⁵⁸² En términos similares, Noruega dice que la USITC considera las importaciones como un factor que debe apreciarse, no en comparación con el efecto colectivo de los demás factores que causan daño, sino únicamente en comparación con los otros factores tomados uno por uno.^{2583, 2584} Noruega sostiene que, siempre que existan dos o más factores, los Estados Unidos inevitablemente llegan a resultados incorrectos. Alega que, aunque sólo exista un único factor diferente, se lo descartará si es "una causa de importancia igual pero no mayor que la de las importaciones". Así lo explica claramente la Sra. Miller en el informe de la USITC, cuando indica lo siguiente: "Constato, en consecuencia, que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave en cuanto es una causa importante y no lo es menos que ninguna otra causa ...".^{2585, 2586}

7.1057 El Brasil considera que la influencia recíproca de diversos factores en los resultados de la rama de producción nacional del país importador tiene que ser analizada.²⁵⁸⁷ Del mismo modo, las Comunidades Europeas sostienen que es indispensable evaluar el efecto acumulado de los demás factores para determinar si existe una relación de causalidad.²⁵⁸⁸ El Japón dice que el procedimiento de separar y distinguir las causas debe incluir el examen de la influencia recíproca de los factores, en el sentido de que el daño causado colectivamente por la interacción de los demás factores debe distinguirse del causado por el aumento de las importaciones.²⁵⁸⁹ Sería muy artificioso examinar

²⁵⁸¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 184 y 185; y respuesta de China a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁸² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 186.

²⁵⁸³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 423.

²⁵⁸⁴ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 116.

²⁵⁸⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 308 (Prueba documental CC-6).

²⁵⁸⁶ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 117.

²⁵⁸⁷ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁸⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁸⁹ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

únicamente cada factor por separado si se constatará que la influencia recíproca de diversos factores ha afectado a la rama de producción. Puede ocurrir que los efectos combinados de varios factores sean mayores que los de cualquier factor considerado separadamente. Por ejemplo, una disminución importante de la demanda en el mercado en el mismo momento en que las miniaceras ampliaban la capacidad de producción tendría efectos mucho más profundos en las ventas y los beneficios del sector integrado que cualquier factor único considerado separadamente.²⁵⁹⁰

7.1058 China alega, en segundo lugar, que el examen factor por factor se limita a una comparación de la importancia causal de cada uno de ellos. No distingue del factor que representan las importaciones el efecto de potenciación mutua de otros factores causantes de daño.²⁵⁹¹ China sostiene que, por lo tanto, al no distinguir el daño causado colectivamente por la relación recíproca de otros factores de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones, la USITC no dispuso del fundamento adecuado para determinar la existencia de una "relación de causalidad auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional, y no podía llegar a la conclusión de que las importaciones contribuyeron en forma "sustancial"²⁵⁹² al daño grave.²⁵⁹³ China alega que, en consecuencia, ese método no asegura que no se atribuya a las importaciones, conforme a lo que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el daño grave causado simultáneamente a la rama de producción nacional por otros factores diferentes.²⁵⁹⁴

7.1059 Los Estados Unidos responden que la autoridad competente no está obligada a evaluar, antes de imponer una medida de salvaguardia, si las importaciones son o no una causa de daño grave más importante que todos los demás factores posibles. El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene la prescripción de que la autoridad competente constate que los efectos de daño de las importaciones son mayores que el efecto acumulado de todos los demás factores que causan daño. En realidad, el Acuerdo no contiene ningún texto que obligue a la autoridad competente a ponderar la importancia de los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones comparándolo con ningún otro factor, ya sea individual o colectivamente. Por el contrario, mientras exista una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción, y la autoridad competente no atribuya a las importaciones los efectos de otros factores causantes de daño, quedan cumplidas las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, incluso el Órgano de Apelación ha interpretado el Acuerdo en el sentido de que obliga a la autoridad competente a "separar y distinguir", unos de otros, los efectos de daño de cada factor que los causa, al llevar a cabo su análisis acerca del daño. Aunque esa separación y distinción de cada factor causante de daño puedan ser "difíciles", el Órgano de Apelación ha dispuesto que deben realizarse.²⁵⁹⁵

7.1060 Los Estados Unidos también sostienen que la USITC desplegó grandes esfuerzos, en su determinación sobre el acero, para identificar la naturaleza y el alcance del daño causado por las

²⁵⁹⁰ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 32 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 187.

²⁵⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 407.

²⁵⁹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 188.

²⁵⁹⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 189.

²⁵⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 533.

importaciones y por cada uno de los otros factores, para evaluar el grado del daño que pudo haber causado cada uno de esos factores individualmente a la rama de producción, y asegurar que en el análisis sobre la causalidad no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores diferentes. En efecto, incluso el Japón parece admitir que los Estados Unidos en realidad "aislaron" efectivamente los efectos de daño de cada uno de los factores al evaluar la importancia de cada uno de ellos en relación con el aumento de las importaciones. Los esfuerzos de la USITC a este respecto cumplen cabalmente los principios establecidos por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y otros casos, es decir, que las autoridades competentes deben "separar" y "distinguir" los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de cada uno de los demás factores causantes de daño en las investigaciones en materia de salvaguardia.²⁵⁹⁶

7.1061 Los Estados Unidos responden que una explicación "razonada y adecuada" de los efectos de daño causados por las importaciones y por otros factores distintos habrá de tener en cuenta debidamente la forma en que causa daño a una rama de producción la influencia recíproca de los diversos factores (los derivados de las importaciones y los demás). Los Estados Unidos también consideran que el análisis de la USITC sobre los efectos de daño causados por las importaciones y por otros factores diferentes respecto de todos los productos de acero abarcados por las medidas correctivas estableció adecuadamente la naturaleza y el alcance del daño imputable a los factores distintos de las importaciones y, por consiguiente, aseguró debidamente que no se atribuyera a las importaciones el daño causado por otros factores.²⁵⁹⁷

vi) *Régimen de las importaciones procedentes de zonas de libre comercio*

7.1062 Las Comunidades Europeas, el Japón, China, Noruega, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y en *Estados Unidos - Tubos*, declaró que al excluir de una medida de salvaguardia a los países del TLCAN los Estados Unidos deben dar "una explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que las importaciones de fuentes situadas fuera del TLCAN "[cumplen] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".²⁵⁹⁸

7.1063 Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, como las importaciones excluidas pueden estar causando daño, la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las importaciones no excluidas y el daño grave sólo puede determinarse si el daño causado por las importaciones excluidas no se atribuye a las no excluidas.²⁵⁹⁹ Dichos reclamantes alegan que esto requiere dos etapas. Es preciso determinar en primer término si las importaciones excluidas causan

²⁵⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 534.

²⁵⁹⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 32 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁵⁹⁸ Por ejemplo: Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 488 y siguientes; respuesta escrita del Japón a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 191-193; respuesta escrita de Noruega a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 102; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁵⁹⁹ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 195 y 196; y respuesta escrita de Noruega a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

daño. Si se constata que lo causan, tal daño no debe atribuirse a las importaciones no excluidas. Las Comunidades Europeas alegan que, con independencia de la forma y el momento en que se adopte la decisión de excluir ciertos productos importados, debe formularse una determinación que indique el cumplimiento de las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia respecto de los productos importados que no quedan excluidos.²⁶⁰⁰

7.1064 El Japón, Corea, China y el Brasil alegan que el aumento de las importaciones procedentes de fuentes que en definitiva quedan excluidas de la medida de salvaguardia debe tratarse como "otro factor" en el análisis sobre la causalidad y la no atribución. Noruega dice que esto obliga a excluir esas importaciones "desde el primer momento", y a que ni siquiera se las considere "un aumento de las importaciones".²⁶⁰¹ Más concretamente, el Japón y el Brasil alegan que las importaciones son un factor causal respecto de la cuestión de la existencia de daño grave porque compiten con el producto nacional similar. El análisis sobre la relación de causalidad que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias se frustraría si la autoridad competente pudiera privar de significado determinada parte de esas importaciones excluyendo simplemente de una medida los productos importados de ciertas fuentes. Corea considera que conforme al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias los productos importados que no están sujetos a una medida de salvaguardia no pueden utilizarse para satisfacer las condiciones que figuran en esa norma y están detalladas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Brasil sostiene que no basta que la autoridad competente separe y distinga todos los demás factores causales distintos de las importaciones excluidas de productos que son objeto de la investigación. Si la autoridad competente no separa y distingue el efecto de las importaciones procedentes de fuentes excluidas, puede estar aprobando una medida contra importaciones que no tienen una relación de causalidad auténtica y sustancial con el daño grave.²⁶⁰² Además, China alega que si determinada parte de las importaciones no queda sujeta a una medida de salvaguardia, esas importaciones lógicamente deben ser "otros factores"; no pueden quedar en ninguna "tercera categoría", ni en ningún "agujero negro" de la causalidad.²⁶⁰³

7.1065 Las Comunidades Europeas alegan que el paralelismo exige la presencia de todas las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia respecto de las importaciones a las que se aplique la medida. Si una autoridad investigadora no determina si las importaciones excluidas causan daño grave (y no que "contribuyen en grado importante" al daño grave) y no se asegura entonces de que el daño causado por esas importaciones excluidas no se atribuya a las que no se excluyen, el análisis de la causalidad queda automáticamente viciado.²⁶⁰⁴ Del mismo modo, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que, no existiendo una explicación razonada y adecuada de una exclusión, que establezca explícitamente que las importaciones de que se trata cumplen las condiciones necesarias para la aplicación de una medida de salvaguardia, la violación del requisito de paralelismo

²⁶⁰⁰ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta.

²⁶⁰¹ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 182.

²⁶⁰² Respuesta escrita del Japón a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; Segunda comunicación escrita de China, párrafos 197 y 198; Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 103; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁶⁰³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 198.

²⁶⁰⁴ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

efectivamente tendría por consecuencia un análisis de la causalidad incompatible con el régimen de la OMC.²⁶⁰⁵ Corea alega que, si se quebranta el paralelismo, la medida no queda limitada al grado necesario para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones objeto de la medida. Por la misma razón, el análisis de la causalidad, en ese caso, es incompatible con la prescripción establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque el daño grave causado por fuentes excluidas de la medida no ha sido tratado como "otro factor" y se lo ha imputado a las importaciones comprendidas en la medida.²⁶⁰⁶ En cambio, el Japón alega que una violación del requisito de paralelismo no da lugar automáticamente a que el análisis de la causalidad sea incompatible con el régimen de la OMC. El Órgano de Apelación ha declarado que el paralelismo exige que "las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 [correspondan] a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2". Mediante una explicación razonada y adecuada de una exclusión, que establezca explícitamente que las importaciones objeto de una medida de salvaguardia cumplen las condiciones para su aplicación, la autoridad competente efectivamente puede subsanar los efectos del quebrantamiento del paralelismo.²⁶⁰⁷

7.1066 Los Estados Unidos alegan con carácter de respuesta general que, aunque el Órgano de Apelación ha declarado que los Estados Unidos deben llevar a cabo un análisis "de causalidad" paralelo respecto del daño causado por las importaciones no procedentes de países del TLCAN al excluir de la medida de salvaguardia al Canadá y México, no ha declarado que los Estados Unidos debieran llevar a cabo un análisis separado para esas importaciones respecto de la no atribución, en su análisis inicial sobre la causalidad referente a todas las importaciones ni tampoco en el realizado como parte del necesario "análisis del paralelismo" que se menciona en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*.²⁶⁰⁸

7.1067 Los Estados Unidos alegan, como cuestión preliminar, que ninguna parte del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias ni de las constataciones del Órgano de Apelación indica que la USITC deba considerar que las importaciones procedentes del Canadá y México son otro factor causante de daño cuando lleva a cabo su evaluación inicial acerca de si las importaciones han causado un daño grave a la rama de producción. En esa etapa del análisis de la USITC -es decir, antes de que la Comisión examine si corresponde o no excluir a México y el Canadá de la medida correctiva- la USITC está obligada por las normas legales de los Estados Unidos y el Acuerdo sobre Salvaguardias a evaluar si las importaciones de todas las fuentes han sido o no una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. A este respecto, los Estados Unidos observan que tanto su legislación como el Acuerdo sobre Salvaguardias obligan a la USITC a realizar su análisis general sobre la causalidad incluyendo las "importaciones": es decir, todas las del producto respectivo y no solamente las que en definitiva queden comprendidas en la medida. Además, según los Estados Unidos, el Órgano de Apelación no ha indicado en sus constataciones anteriores que exista motivo alguno para que la autoridad competente excluya de su análisis inicial sobre el daño ninguna categoría de importaciones. En consecuencia, en virtud del texto de su norma legal y del Acuerdo, simplemente

²⁶⁰⁵ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁶⁰⁶ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁶⁰⁷ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 83 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁶⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 452.

no existen fundamentos para que la USITC trate esos productos, en su análisis inicial sobre el daño, como si fueran otra cosa que importaciones.²⁶⁰⁹

7.1068 Los Estados Unidos señalan que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo -que es la disposición del Acuerdo que obliga a la autoridad competente a no atribuir a las importaciones los efectos de otros factores- estipula específicamente que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones".²⁶¹⁰ Por consiguiente, el Acuerdo sobre Salvaguardias indica que el análisis destinado a la no atribución sólo se requiere para los factores "distintos de las importaciones" que puedan estar causando daño a la rama de producción nacional, aunque determinadas importaciones hayan quedado excluidas de la medida correctiva.²⁶¹¹

7.1069 Los Estados Unidos alegan que, del mismo modo, no hay motivos que obliguen a la USITC a tratar esas importaciones como una causa de daño "distinta de las importaciones" como parte de su análisis del "paralelismo" en la relación de causalidad. Los Estados Unidos afirman que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, constató que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un segundo análisis sobre la causalidad que excluya las importaciones procedentes del Canadá y México de su evaluación de la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de la rama de producción, cuando los Estados Unidos constatan que corresponde excluir las importaciones procedentes del Canadá y México de la medida de salvaguardia en virtud de la cláusula de exclusión del TLCAN. Sin embargo, el requisito de que los Estados Unidos excluyan esas importaciones de su "análisis del paralelismo" obliga a los Estados Unidos, en realidad, a tratar esas importaciones como "otra" causa de daño y a distinguir los efectos que tienen, en el precio y en el volumen, las importaciones procedentes del TLCAN y las de otros orígenes.²⁶¹²

7.1070 Noruega replica²⁶¹³ que los Estados Unidos, al describir la regla jurídica aplicable en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, convienen en que han cometido un error y están obligados, al fin y al cabo, a realizar un segundo análisis a efectos de no atribución, considerando esas importaciones como "otro" factor que causa daño. En términos de los Estados Unidos:

"[E]l Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, constató que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un segundo análisis sobre la causalidad que excluya las importaciones procedentes del Canadá y México de su evaluación de la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de la rama de producción, cuando los Estados Unidos constatan que corresponde excluir las importaciones procedentes del Canadá y México de la medida de salvaguardia en virtud de la cláusula de exclusión del TLCAN.²⁶¹⁴ Sin embargo, el requisito de que los Estados Unidos excluyan esas importaciones de su 'análisis del paralelismo' obliga a los Estados Unidos, en realidad, a tratar esas importaciones

²⁶⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 453.

²⁶¹⁰ Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

²⁶¹¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

²⁶¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 454.

²⁶¹³ Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 126.

²⁶¹⁴ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 96, y *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 179 y siguientes.

como 'otra' causa de daño y a distinguir los efectos que tienen, en el precio y en el volumen, las importaciones procedentes del TLCAN y las de otros orígenes".²⁶¹⁵

7.1071 China sostiene que, como las importaciones procedentes del TLCAN que quedaron excluidas deben considerarse "otro factor" en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos se equivocan al afirmar que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por los informes del Órgano de Apelación, obliga a los Estados Unidos a llevar a cabo un análisis de las importaciones no procedentes del TLCAN a los efectos de la no atribución.²⁶¹⁶ Las Comunidades Europeas alegan²⁶¹⁷ que el Órgano de Apelación innegablemente no ha dicho, en esos términos precisos, que la autoridad competente esté obligada a llevar a cabo un análisis de las importaciones excluidas a los efectos de la no atribución. Pero ha dicho que, para cumplir el requisito del paralelismo:

"[L]os Estados Unidos tendrían que demostrar, de acuerdo con nuestra resolución en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que la USITC proporcionó una *explicación razonada y adecuada* que *establece explícitamente* que las importaciones procedentes de países no pertenecientes al TLCAN '[cumplían] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*'".²⁶¹⁸

7.1072 Según las Comunidades Europeas es evidente que, para asegurar que las importaciones no procedentes de zonas de libre comercio cumplen los requisitos de aplicación de una medida de salvaguardia, los Miembros tienen que demostrar la presencia de todos los elementos de una determinación que justifican la imposición de tal medida respecto de las importaciones no excluidas.²⁶¹⁹ Las Comunidades Europeas sostienen que así lo confirma el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado a la luz de las constataciones del Órgano de Apelación sobre el paralelismo. El párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". El "aumento de las importaciones", en esta frase, debe interpretarse en referencia a las importaciones no excluidas, porque la autoridad competente está obligada a constatar una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre esas importaciones no excluidas y el daño grave. Por lo tanto, los "factores distintos del aumento de las importaciones" tienen que entenderse como todos los factores que no consisten en la importación (como el aumento de la capacidad, la disminución de la demanda, etc.); y si un Miembro decide excluir determinadas importaciones, también las importaciones así excluidas.²⁶²⁰

7.1073 Los reclamantes sostienen que la USITC no llevó a cabo ninguna evaluación específica sobre las importaciones no procedentes del TLCAN. Lo que hizo fue evaluar las importaciones

²⁶¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 454. (sin subrayar en el original)

²⁶¹⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 198 y 199.

²⁶¹⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 362.

²⁶¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 188. (las cursivas figuran en el original)

²⁶¹⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 363.

²⁶²⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 364.

correspondientes al TLCAN, llegando a la conclusión de que su exclusión no alteraría sus constataciones de existencia de daño y relación de causalidad respecto del total de las importaciones.²⁶²¹ Sin embargo, según China y el Brasil, esta constatación no cumple la obligación de explicar de qué modo los hechos corroboran la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaron, por sí solas, un daño grave o una amenaza de daño grave. De este modo, no corresponden a un análisis adecuado de las importaciones procedentes del TLCAN a los efectos de la no atribución. El análisis de la USITC sobre las importaciones no procedentes del TLCAN no cumplió, por lo tanto, la norma fijada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, que exige una "explicación razonada y adecuada que [establezca] explícitamente" que esas importaciones causan por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional.²⁶²²

7.1074 Los Estados Unidos sostienen que, a pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no lo prescribe explícitamente, la USITC, en su análisis sobre el paralelismo, en realidad aisló debidamente los efectos de las importaciones procedentes y no procedentes de países del TLCAN.²⁶²³ Los Estados Unidos afirman que la USITC analizó adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de las importaciones no procedentes de TLCAN distinguiéndolos de los efectos de las procedentes del TLCAN. En realidad, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá y México no constituían una parte sustancial del total de las importaciones y no contribuían en grado importante al daño respecto de diversos productos comprendidos en las medidas correctivas dictadas por el Presidente. En lo referente a esos productos, los Estados Unidos sostienen que está claro que la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones provenientes del Canadá y México no eran una causa significativa de daño a la rama de producción nacional. Además, respecto de los productos sobre los cuales la USITC constató que las importaciones procedentes de México y el Canadá habrían de contribuir en grado importante al daño, llevó a cabo un análisis en que aisló los efectos de las importaciones no procedentes del TLCAN de las procedentes de él, llegando a la conclusión de que las primeras eran todavía una causa sustancial de daño grave a la rama de producción respectiva. Habiendo procedido así, la USITC cumplió claramente un análisis destinado a determinar la naturaleza y el alcance del daño causado tanto por las importaciones procedentes del TLCAN como por las demás importaciones distinguiendo los efectos de uno y otro grupo.²⁶²⁴

7.1075 Las Comunidades Europeas y China replican que es sorprendente que los Estados Unidos afirmen por un lado que no existe obligación alguna de aplicar a las importaciones procedentes del TLCAN un análisis referente a la no atribución y, por otro lado, argumenten que llevaron a cabo

²⁶²¹ Véase, por ejemplo, la respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Noruega a la misma pregunta; y Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 105. Como se señaló en la Primera comunicación escrita del Brasil, la USITC, en realidad, ¡constató en varios casos que las importaciones procedentes de países del TLCAN contribuían en grado importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional! Por ejemplo, en el análisis de la USITC sobre CPLPAC, constató que las importaciones procedentes del TLCAN representaban una parte considerable del total de las importaciones, y que las procedentes de México contribuían en grado importante al daño grave causado por las importaciones: in forme de la USITC, volumen I, página 66. De modo similar, en su análisis sobre las barras laminadas en caliente y acabadas en frío, la USITC constató que las importaciones procedentes del Canadá representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían en grado importante al daño grave causado por ellas: *ibid.*, páginas 100 y 107.

²⁶²² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 204 y 205; y Segunda comunicación del Brasil, párrafo 105.

²⁶²³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151.

²⁶²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 455.

ese análisis conforme a lo que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 desglosando las importaciones procedentes del Canadá y México de las demás importaciones en todos los casos en que las primeras quedaron excluidas de la medida de salvaguardia, y que separaron y distinguieron los efectos de las importaciones procedentes del TLCAN de las no procedentes de él.²⁶²⁵

7.1076 Las Comunidades Europeas observan que la USITC realizó un análisis en tres etapas sobre las importaciones procedentes del TLCAN excluidas en virtud de la norma legal estadounidense. En primer lugar determinó si las importaciones procedentes de los países del TLCAN, considerados individualmente, representaban o no una parte sustancial del total de las importaciones; y, en segundo lugar, si las importaciones que constituían una parte sustancial contribuían o no en grado importante al daño grave o la amenaza de daño grave (es decir, si eran o no una causa importante, aunque no necesariamente la más importante de ellas).²⁶²⁶ Ante una solicitud del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, la USITC dio cuenta en el Segundo Informe Complementario de otras informaciones relativas a las importaciones no procedentes del TLCAN. La USITC "analizó" allí si la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México llevaría a la conclusión de que las importaciones no excluidas seguían siendo "una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional". Esto sólo se hizo respecto de aquellos productos en que se cumplieron las dos primeras etapas requeridas por la Ley de Aplicación del TLCAN. No se facilitó ninguna información ni análisis complementario respecto de Israel y Jordania.²⁶²⁷

7.1077 Las Comunidades Europeas alegan que el análisis exigido por el párrafo 2 b) del artículo 4 consiste en establecer, en primer lugar, si el otro factor (en este caso, las importaciones excluidas) es o no una causa de daño a la rama de producción nacional; y, en segundo lugar, asegurarse de que los efectos perjudiciales de esos otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones no excluidas. Según las Comunidades Europeas, ninguna de las etapas del análisis de la USITC sobre las importaciones procedentes del TLCAN se ajusta a lo que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4. Que el Canadá y México figuraran o no entre los cinco principales países proveedores y, en caso afirmativo, que contribuyeran o no "en grado importante" al daño grave, eran cosas que carecían de toda pertinencia respecto de la sencilla pregunta de si esas importaciones realmente causaban o no un daño grave. El análisis de la USITC sobre las importaciones procedentes del TLCAN no facilita una explicación fundamentada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran una conclusión de que existía una relación auténtica y sustancial de causalidad entre las importaciones no excluidas y el daño grave. La simple conclusión de que "habríamos [la USITC] llegado a igual resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México", junto con un análisis de las importaciones *excluidas*, es precisamente lo que el Órgano de Apelación juzgó, en *Estados Unidos - Tubos*, que no era "una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos corroboran la determinación" de que las importaciones *no excluidas* satisfacían los requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardia.²⁶²⁸ Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos, al realizar ese análisis, no establecieron si las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel o Jordania causan daño, no separaron ni distinguieron los efectos de daño causados por esas importaciones, y no se aseguraron de que los efectos de daño de las importaciones excluidas,

²⁶²⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 361; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

²⁶²⁶ Estas prescripciones de la Ley de Aplicación del TLCAN están explicadas más detalladamente en el informe de la USITC, volumen I, páginas 34 y 35.

²⁶²⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 366.

²⁶²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 195.

junto con los efectos de otras causas de daño distintas de las importaciones, no se atribuyeran a las importaciones no excluidas.²⁶²⁹

vii) *Obligación de facilitar una explicación fundamentada y adecuada en el análisis de la relación de causalidad*

7.1078 China alega que tiene que establecerse explícitamente, mediante una explicación fundamentada y adecuada, que no se haya atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esa explicación tiene que ser clara e inequívoca.²⁶³⁰ China alega que la USITC no facilitó una explicación clara e inequívoca de que no se hubiera atribuido a las importaciones el daño causado a la rama de producción nacional por los otros factores. Sostiene que una conclusión como la que figuró en el informe de la USITC, según la cual el aumento de las importaciones de determinado producto es una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, y una causa no menos importante que ninguna otra, ciertamente no era más que una comparación relativa del efecto del aumento de las importaciones con los efectos de otros factores. China añade que la extensa interpretación sobre las constataciones de los miembros de la Comisión que figura en las comunicaciones de los Estados Unidos no puede suplir la falta de una explicación expresa, fundamentada y adecuada de la "no atribución", ni una evaluación adecuada de los efectos de daño de otros factores que debió figurar en el informe de la USITC respecto de CPLPAC²⁶³¹, los productos de acero fundido con estaño²⁶³², las barras laminadas en caliente²⁶³³, las barras acabadas en frío²⁶³⁴, las barras de refuerzo²⁶³⁵, los tubos soldados²⁶³⁶, ABJH²⁶³⁷, las barras de acero inoxidable²⁶³⁸, el alambre de acero inoxidable²⁶³⁹ y las varillas de acero inoxidable.²⁶⁴⁰

7.1079 Las Comunidades Europeas también se apoyan en la jurisprudencia del Órgano de Apelación para alegar que la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 obliga a la autoridad competente, al separar y distinguir los efectos de daño del aumento de las importaciones de los causados por otros factores, a determinar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar en forma satisfactoria la naturaleza y

²⁶²⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 367.

²⁶³⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 352.

²⁶³¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 225 y 226.

²⁶³² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 285 y 287.

²⁶³³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 231.

²⁶³⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 236.

²⁶³⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 244.

²⁶³⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 249 y 251.

²⁶³⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 254 y 260.

²⁶³⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 262 y 264.

²⁶³⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 292.

²⁶⁴⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 266, 268 y 270.

el alcance de los efectos de daño de esos otros factores distinguiéndolos de los causados por el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que esa explicación debe ser clara e inequívoca. No debe limitarse a dar por supuesta la explicación ni a sugerirla. Tiene que ser una explicación directa en términos expresos. A juicio de las Comunidades Europeas, las autoridades competentes sólo pueden determinar la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial después de haber realizado ese análisis.²⁶⁴¹

7.1080 Los Estados Unidos responden que la USITC estableció explícitamente, respecto de cada uno de los productos de acero comprendidos en una medida correctiva, que no atribuía al aumento de las importaciones el daño causado por factores distintos. En conformidad con las conclusiones del Órgano de Apelación, la USITC, al llevar a cabo su análisis sobre la relación de causalidad, identificó y distinguió debidamente los efectos de las importaciones de los causados por otros factores. Al proceder así se aseguró de no atribuir a las importaciones los efectos de daño de esos otros factores constatando la existencia de una relación "auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufría la rama de producción. Además, sus conclusiones sobre la naturaleza y el alcance del daño imputable a esas causas están corroboradas por amplias pruebas del expediente.²⁶⁴²

b) Argumentación referida a medidas específicas

i) *CPLPAC*

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda interna

7.1081 Nueva Zelandia y otros reclamantes alegan que la disminución de la demanda, y no las importaciones, constituyó una causa sustancial del daño a la rama de producción nacional que se invoca.²⁶⁴³

7.1082 China observa²⁶⁴⁴ que la USITC, al referirse a la disminución de la demanda en el mercado de los Estados Unidos, constató lo siguiente:

"Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período."²⁶⁴⁵

²⁶⁴¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 444.

²⁶⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 444.

²⁶⁴³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.144.

²⁶⁴⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 207.

²⁶⁴⁵ Informe de la USITC, página 63.

7.1083 El Brasil observa que la USITC llegó a la conclusión de que la demanda no importaba.²⁶⁴⁶ También el Japón y Nueva Zelandia alegan que la USITC simplemente descartó la disminución de la demanda como fenómeno limitado y propio del final del período.²⁶⁴⁷ Nueva Zelandia pone en tela de juicio los motivos que permitían descartar esos datos. Señala que la USITC también rechazó la pertinencia de una disminución de la demanda porque "[s]e comprobó la existencia de daño mucho antes de la última parte de 2000, cuando comenzó a disminuir la demanda, y se la comprobó por primera vez en 1998, cuando la demanda aumentaba (y las importaciones tuvieron un aumento súbito)". Según Nueva Zelandia, aunque esto pueda respaldar el argumento de que la disminución de la demanda no era la única causa de daño de todo el período ni respecto de la totalidad de CPLPAC, no determina que nunca haya sido causa alguna. Además, Nueva Zelandia alega que en 1998 no hubo realmente daño grave.²⁶⁴⁸

7.1084 Nueva Zelandia y China alegan que, a pesar de que la USITC descartó la disminución de la demanda basándose en que la rama de producción ya sufría daño antes de que la demanda comenzara a disminuir, reconoció que esa disminución contribuyó al daño. No obstante, Nueva Zelandia alega que el examen de los datos disponibles muestra que el análisis de la USITC sobre la disminución de la demanda fue simplista, superficial y defectuoso.²⁶⁴⁹

7.1085 China alega que el informe de la USITC no estableció que la disminución de la demanda no se hubiera atribuido al daño causado por el aumento de las importaciones. Según China, se limita a una descripción de la evolución de la demanda, observando que ésta fue mayor en 1999 que en 1996 y registró una caída al final de 2000.²⁶⁵⁰

7.1086 El Japón y el Brasil alegan que la USITC no separó y distinguió el daño a la rama de producción nacional atribuido a la disminución de la demanda de la totalidad del daño que sufrió.²⁶⁵¹ El Japón alega que las pruebas son concluyentes y permiten la medición, e indican que la disminución de la demanda interna es una causa más importante de daño a la rama de producción nacional que las importaciones. A juicio del Japón, si la USITC hubiera separado y distinguido esas otras causas diferentes, no podría haber llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones había causado ningún daño grave.²⁶⁵²

7.1087 El Brasil alega que las pruebas muestran que los márgenes de explotación tuvieron estrecha correlación con la demanda -disminuyendo junto con ella- y que no tuvieron absolutamente ninguna correlación con los niveles de importación.²⁶⁵³ Según el Japón y el Brasil, los resultados de la rama de

²⁶⁴⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

²⁶⁴⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.142.

²⁶⁴⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.142.

²⁶⁴⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.145.

²⁶⁵⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 209.

²⁶⁵¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

²⁶⁵² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 255.

²⁶⁵³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

producción se deterioraron incluso mientras las importaciones caían, e incluso cuando las empresas nacionales ampliaban cada vez más su participación en el mercado.²⁶⁵⁴ El Brasil sostiene que la conclusión más lógica es que la demanda total disminuyó con excesiva rapidez.²⁶⁵⁵ El Japón y el Brasil dicen que se comprueban las mismas pautas básicas de los datos agregados respecto de cada uno de los productos acabados de la categoría de CPLPAC.²⁶⁵⁶ China y Nueva Zelandia alegan igualmente que los Estados Unidos desconocieron la correlación entre la declinación de la demanda y la declinación de los resultados de explotación y no hicieron esfuerzo alguno por distinguir los efectos de ese factor del daño causado por las importaciones.²⁶⁵⁷

7.1088 Además, a juicio del Japón y el Brasil, la USITC desconoció el hecho de que cuando disminuyó la demanda de productos de la categoría de CPLPAC, las importaciones disminuyeron aún más, lo que indica que por lo menos algunos compradores de acero nacional no lo sustituían por el importado, sino que compraban menos acero, lo que repercutía negativamente en los resultados financieros de la rama de producción.²⁶⁵⁸ Según el Japón y el Brasil, si la USITC hubiera distinguido debidamente este factor, habría advertido ese hecho fundamental. Ambos países sostienen que la USITC, por el contrario, interpretó indebidamente las relaciones entre los cambios de la demanda, las modificaciones de la importación y la evolución de los resultados de explotación de la rama de producción nacional, alegando que lo ocurrido con la demanda no era más que un fenómeno del final del período y no tenía relación alguna con la cuestión del daño.²⁶⁵⁹

7.1089 Según Corea, la USITC determinó que la demanda había disminuido significativamente al final del período y que ello "contribuía a que la rama de producción hubiera seguido deteriorándose al final del período".²⁶⁶⁰ Corea alega que, al mismo tiempo, había entrado en funcionamiento recientemente una nueva capacidad de producción (de bajo costo) muy importante. Sostiene que la rama de producción, ante la mayor capacidad de producción nacional, redujo los precios para mantener los volúmenes ante la reducción del mercado.²⁶⁶¹ Corea agrega que las importaciones también disminuyeron considerablemente durante este período, con lo cual la participación en el mercado de la rama de producción nacional aumentó del 90,2 al 93,1 por ciento en 18 meses.²⁶⁶²

²⁶⁵⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 258; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

²⁶⁵⁵ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 182.

²⁶⁵⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 259; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 183.

²⁶⁵⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 209; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.144.

²⁶⁵⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 256; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

²⁶⁵⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 257; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 180.

²⁶⁶⁰ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 134.

²⁶⁶¹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 132.

²⁶⁶² Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 133.

Corea sostiene que, como la disminución de la demanda afectó claramente a los resultados de la rama de producción, la USITC debió haber determinado y aislado esos efectos.²⁶⁶³

7.1090 China y Nueva Zelandia alegan también que la USITC, equivocadamente, descartó por completo este factor como causa de daño y, por lo tanto, no consideró la naturaleza y el alcance de ese daño distinguiéndolo del atribuido a las importaciones. Lo hizo mediante un escueto análisis general que se refirió estrecha y exclusivamente a una parte del período objeto de investigación, y no analizó los datos disponibles en forma completa y adecuada.²⁶⁶⁴

7.1091 El Brasil pregunta en qué se diferencia la forma en que la USITC trató la disminución de la demanda en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, cuya validez rechazó el Órgano de Apelación, del "análisis" de la disminución de la demanda que la USITC realizó en este caso. El Brasil sostiene que la USITC, en este asunto, parte de la premisa de que las importaciones ya estaban causando un daño grave, señalando que "la rama de producción nacional mostraba indicios de daño ... mucho antes de la última parte de 2000, cuando la demanda comenzó a disminuir" y que "el período de aumento de la demanda fue también el de aumento súbito de las importaciones".²⁶⁶⁵ Extrae entonces la siguiente conclusión:

"Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período. En efecto, las pérdidas sufridas por la rama de producción en 1999 y 2000 debido a la importación la dejaron en situación muy debilitada ante la disminución de la demanda."

7.1092 El Brasil alega que la única diferencia que advierte consiste en que la USITC, en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, por lo menos estaba dispuesta a admitir que la disminución de la demanda era un factor causal, aunque no tan importante como el aumento de las importaciones.²⁶⁶⁶ El Brasil sostiene que, en este caso, la USITC adopta el criterio más novedoso de introducir en el análisis un supuesto acerca del aumento de las importaciones antes de considerar siquiera la disminución de la demanda, con lo que ésta deja de tener pertinencia alguna. Sin embargo, en el análisis de la USITC está implícito el hecho de que la disminución de la demanda efectivamente desempeñó una función en el daño, ya fuera sólo como circunstancia agravante o como factor coadyuvante. El problema es que, sobre la base del análisis de la USITC, no hay modo alguno de determinarlo realmente.²⁶⁶⁷

²⁶⁶³ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 134.

²⁶⁶⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 359; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.143.

²⁶⁶⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 63.

²⁶⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 207 (donde se cita *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe, Inv. N° TA-201-70*, publicación de la USITC N° 3261 (diciembre de 1999), página I-28).

²⁶⁶⁷ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 79.