

7.1093 Los Estados Unidos responden que la afirmación de los reclamantes según la cual la USITC descartó indebidamente las disminuciones de la demanda como fuente significativa de daño para la rama de producción no corresponde a los hechos. Según los Estados Unidos, el expediente muestra con claridad que el nivel de los ingresos de explotación de la rama de producción no osciló junto con la demanda. Aunque los márgenes de los ingresos de explotación de la rama de producción efectivamente aumentaron entre 1996 y 1997 al mismo tiempo que también aumentó la demanda, esos márgenes disminuyeron tanto en 1998 como en 1999 y en 2000 a pesar de que la demanda se acentuó en cada uno de esos años. Los Estados Unidos sostienen que, en realidad, la única diferencia entre 1997 y los tres años siguientes es muy sencilla: había en el mercado un volumen considerablemente mayor de productos importados que en 1997, y esos productos importados tenían un precio sustancialmente inferior al de 1997.²⁶⁶⁸

7.1094 El Japón replica²⁶⁶⁹ que el análisis de los Estados Unidos se basa en datos inexactos. Sostiene que los Estados Unidos y la USITC se basan en cifras que simplemente acumulan los envíos de todos los tipos de CPLPAC, desconociendo el hecho de que esas cifras corresponden a un doble y triple cómputo de las toneladas de acero según pasan por las diversas etapas de la producción; esta maniobra no deja de ser paradójica, puesto que la integración vertical de las acerías fue el motivo que llevó a reunir estos productos en un producto similar único. Una medición más adecuada del consumo aparente -las importaciones de cada uno de los distintos productos similares acabados de la categoría de CPLPAC, más los envíos comerciales internos de esos productos- muestra la clara disminución de la demanda ya en 1999:

Cuadro 4. Evolución del consumo interno aparente (1996-2000)²⁶⁷⁰

Año	Consumo interno aparente	Variación
1996	75,8	-
1997	78,1	+2,3
1998	84,1	+6,0
1999	82,4	-1,7
2000	83,1	+0,7

7.1095 Según el Japón, después de una fuerte intensificación en 1997 y 1998, la demanda tuvo una disminución apreciable en 1999 y se mantuvo en un nivel bajo en 2000: precisamente el período en que comenzaron a caer los beneficios de explotación de la rama de producción nacional.²⁶⁷¹

²⁶⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 487.

²⁶⁶⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 128.

²⁶⁷⁰ Suma total de los envíos comerciales dentro del país indicados en el informe de la USITC, volumen II, cuadros FLAT-12, 13, 14, 15 y 17, más el total de las importaciones indicadas en los cuadros FLAT-3, 4, 5, 6, 7 y 9 (Prueba documental CC-6). La adición de los cinco productos laminados planos se presenta en el anexo B de la Primera comunicación escrita del Japón. Los productos de acero fundido con estaño y de acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas no están comprendidos en este análisis. Téngase en cuenta que las cifras indicadas aquí difieren de las presentadas en la Primera comunicación escrita del Japón (párrafo 257) porque en ese caso no se excluyeron las exportaciones. La rama de producción de los Estados Unidos no exportaba cantidades comercialmente significativas, por lo que la diferencia no tiene importancia.

7.1096 El Japón alega²⁶⁷² que, en realidad, durante el año 2000 la demanda tuvo agudas modificaciones, como se ilustra en el cuadro que sigue:

Cuadro 5. Evolución del consumo interno aparente
(períodos intermedios de 2000 y de 2001)²⁶⁷³

Año	Consumo interno aparente	Variación
Enero-junio de 2000	45,0	
Julio-diciembre de 2000	38,1	-6,9
Enero-junio de 2001	36,7	-1,4

7.1097 Según el Japón, el análisis de la USITC también es demasiado estático. Los Estados Unidos aducen que la demanda fue mayor en 2000 que en 1996.²⁶⁷⁴ Esta afirmación puede ser cierta, pero tiene muy poca importancia. En la mayoría de los mercados la demanda aumenta con el tiempo. Para comprender la dinámica competitiva hace falta, no una comparación mecánica de 2000 con 1996, sino un análisis de las tendencias de año en año, dentro de todo el período investigado, y -si es posible- dentro de cada año. El Japón considera absurdo que los Estados Unidos pretendan desconocer el desmoronamiento de la demanda en el segundo semestre de 2000 y las consecuencias de ese hecho en los precios y en la situación de la rama de producción nacional.²⁶⁷⁵

7.1098 Según el Japón, los Estados Unidos tratan de descartar la correlación existente entre la disminución de la demanda y la declinación de los resultados de explotación.²⁶⁷⁶ Si se consideran las tendencias del consumo interno aparente y de las importaciones entre 1999 y 2001, resulta evidente la importancia comparativa de uno y otro factor. Entre 1999 y 2001, cuando los productos importados disminuían en el mercado y la rama de producción nacional obtenía una parte cada vez mayor de él, los resultados de explotación se deterioraron. De este modo, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional tiene correlación con la disminución de la demanda y no con el aumento de los niveles de importación. De cualquier modo, no se hizo absolutamente ningún esfuerzo para separar y distinguir los efectos de la demanda de los efectos de las importaciones.²⁶⁷⁷

²⁶⁷¹ Según el Japón, la USITC comete otro error: al tomar en consideración únicamente la demanda agregada de CPLPAC se desconoce una diferencia fundamental de las tendencias entre los productos acabados y los semiacabados. La mayor importación de acero semiacabado al final del período disimula la disminución de la demanda de acero acabado.

²⁶⁷² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 129.

²⁶⁷³ Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-12, 13, 14, 15 y 17, más el total de las importaciones indicadas en los cuadros FLAT-3, 4, 5, 6, 7 y 9 (Prueba documental CC-6). Véase también la Primera comunicación escrita del Japón, anexo B.

²⁶⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 485.

²⁶⁷⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 130.

²⁶⁷⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 487.

²⁶⁷⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 131.

7.1099 Los Estados Unidos responden que la USITC reconoció explícitamente, en su análisis, que la demanda de CPLPAC había disminuido sustancialmente en los tres últimos trimestres del período objeto de investigación. Observó específicamente que esta disminución de la demanda sólo tuvo lugar hacia el final del período, comenzando en el último trimestre de 2000 y manteniéndose en los dos primeros de 2001. La USITC, sin embargo, señaló correctamente que la demanda había tenido un incremento sistemático en cada uno de los cinco años previos al período intermedio de 2001, y que la rama de producción había sufrido daño grave causado por las importaciones por lo menos desde 1998, a pesar de que ese año la demanda todavía estaba en aumento. Es más: la USITC constató que, como consecuencia de la competencia de las importaciones, la situación de la rama de producción siguió deteriorándose en 1999 y 2000 a pesar de que la demanda siguió aumentando durante esos años. Debido a ello, la USITC llegó correctamente a la conclusión de que las disminuciones de la demanda en el período intermedio de 2001 sólo habían exacerbado el nivel del daño grave durante ese período, y no habían sido la causa del daño sufrido en períodos anteriores. Es evidente, pues, que la USITC procedió debidamente al descartar esas disminuciones de la demanda como causa significativa de daño durante el período.²⁶⁷⁸

7.1100 Nueva Zelandia replica preguntando cómo es posible que un factor "exacerbe" el daño, o "contribuya" a él, para emplear las expresiones de la USITC, sin ser causa del daño.²⁶⁷⁹ Nueva Zelandia agrega que los datos compilados por la propia USITC indican una coincidencia muy estrecha, en 2000-2001 entre la disminución de la demanda, del 14,9 por ciento, y el deterioro de los márgenes de explotación del -1,4 al -11,5 por ciento. En el mismo lapso el volumen de las importaciones en términos absolutos disminuyó el 40 por ciento (más del 30 por ciento respecto de 1996), y la participación de los productos importados en el mercado se redujo el 2,9 por ciento.²⁶⁸⁰ Según Nueva Zelandia, los Estados Unidos no refutan estas cifras porque no pueden hacerlo.²⁶⁸¹ Nueva Zelandia añade que en 1998 no hubo ningún daño grave, contrariamente a las reiteradas afirmaciones de la USITC y los Estados Unidos: en esto, como en otras cuestiones, la USITC desconoció sus propias cifras, que indicaban que la rama de producción nacional de ciertos productos planos de acero obtuvo en 1998 un satisfactorio margen de beneficios del 4 por ciento.²⁶⁸²

Aumentos de la capacidad de producción nacional

7.1101 Nueva Zelandia observa que la USITC reconoció que el aumento de la capacidad de producción nacional explica "en parte significativa" la baja de índice de utilización de la capacidad durante el período objeto de investigación²⁶⁸³, del que antes había constatado que era un indicador de daño grave, estableciendo la necesidad de una reducción de la capacidad para que la situación de la rama de producción pudiera mejorar.²⁶⁸⁴ También tomó nota de los argumentos de los declarantes, de que la presencia de nueva capacidad de producción, junto con la omisión de eliminar la capacidad de

²⁶⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 485.

²⁶⁷⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.118.

²⁶⁸⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.119.

²⁶⁸¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.120.

²⁶⁸² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.121.

²⁶⁸³ Informe de la USITC, volumen I, página 63.

²⁶⁸⁴ *Ibid.*, párrafo 358, nota 22.

producción más anticuada y menos eficiente, impuso una enorme presión en la rama de producción nacional para que redujera sus costos a fin de generar ventas que permitieran utilizar la nueva capacidad, y convino en que "existe un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero". El "aumento de la capacidad", según la conclusión de la USITC, "aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".^{2685, 2686}

7.1102 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, China y el Brasil alegan que la USITC reconoció que los aumentos de la capacidad de producción nacional causaban daño.²⁶⁸⁷ Sin embargo, el Japón, Corea y el Brasil alegan que la USITC no hizo esfuerzo alguno para tratar de determinar qué parte del daño debía atribuirse a los aumentos de la capacidad de producción.²⁶⁸⁸ Más específicamente, Nueva Zelandia alega que la USITC no hizo ningún esfuerzo serio para evaluar la naturaleza y el alcance del daño que, según había reconocido, causaba el aumento de la capacidad.²⁶⁸⁹

7.1103 China reitera que el Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, obliga a la autoridad investigadora a determinar la naturaleza y el alcance de los demás factores.²⁶⁹⁰ China sostiene²⁶⁹¹ que, para determinar el alcance de un efecto, es preciso evaluar su extensión, cuantía, volumen. Afirma que la USITC evaluó los efectos cualitativamente comparando la "importancia" de esos factores, pero se abstuvo de dar esa evaluación "cuantitativa":

"[A]l constatar que los aumentos de la capacidad de producción tuvieron algún efecto en los precios internos, pero las importaciones habían tenido un efecto muchísimo más sustancial, la USITC realizó adecuadamente una constatación cualitativa sobre el nivel general de daño que correspondía atribuir a cada factor".

7.1104 Según China, como la USITC no evaluó adecuadamente el aumento de la capacidad de producción, no le fue posible determinar que los efectos de ese factor no se atribuyeran a las importaciones.²⁶⁹²

7.1105 A juicio de China, se subestimó la repercusión que tuvo el aumento de la capacidad de producción en la situación de la rama de producción nacional. A este respecto, China se remite al

²⁶⁸⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 64.

²⁶⁸⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.122 y 3.123.

²⁶⁸⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 262; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 125; Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 361; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 186; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

²⁶⁸⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 262; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 125; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 186.

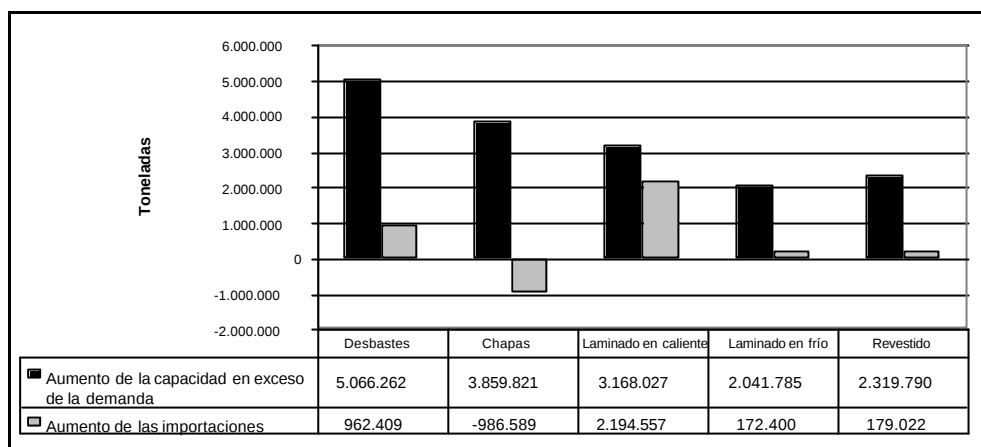
²⁶⁸⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.155; y Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.123.

²⁶⁹⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 210 y 211.

²⁶⁹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 212.

²⁶⁹² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 213.

siguiente gráfico en que se comparan los aumentos netos de la capacidad de producción en exceso de la demanda con las importaciones, entre 1996 y 2000²⁶⁹³:



7.1106 Sobre la base de lo anterior, China alega que, con respecto a la presunta influencia negativa de las importaciones en la dinámica de los precios, teniendo en cuenta el aumento de capacidad de las empresas nacionales y su participación dominante en el mercado, está claro que son esas empresas las que determinaban los precios en él, y las importaciones debían reaccionar a esos precios.²⁶⁹⁴

7.1107 El Japón y el Brasil alegan que, si la USITC hubiera realizado un análisis más cuidadoso, habría constatado que los aumentos de su capacidad llevaron a que la rama de producción nacional impulsara los precios a la baja.²⁶⁹⁵ El Japón y el Brasil sostienen que la participación de las empresas nacionales en el mercado total de CPLPAC aumentó pasando del 70 por ciento en 1998 al 75 por ciento en 1999 y 2000, y después al 81,5 por ciento en 2001. Las empresas nacionales lograron esta mayor participación en el mercado mediante una política agresiva en la fijación de precios. En 2000 y 2001, cuando los ingresos de explotación de la rama de producción disminuyeron significativamente, la combinación de una capacidad de producción excesiva con una demanda en disminución significó que las empresas nacionales competían desesperadamente por lograr flujo de caja, teniendo que ocupar una capacidad cada vez mayor.²⁶⁹⁶ Nueva Zelandia alega que las importaciones perdieron una parte considerable del mercado después de 1998, lo que se agudizó especialmente en el último período previo a la investigación de la USITC. En el mismo lapso los precios internos bajaron más que los de importación y, en algunos casos, el margen de subvaloración fue considerable.²⁶⁹⁷ El Japón alega que, paradójicamente, cuanto menor era la cantidad de acero importado en el mercado, más caían los precios internos. El único modo de explicar este fenómeno es

²⁶⁹³ Primera declaración oral pronunciada por el Brasil, anexo, figura 3, a la que se remite China en su Segunda comunicación escrita, párrafo 214; Primera comunicación escrita del Brasil, figura 22; y Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 266.

²⁶⁹⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 215.

²⁶⁹⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 263; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 187.

²⁶⁹⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 264; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 187.

²⁶⁹⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.152.

que la competencia entre las acerías nacionales, impulsada por el exceso de capacidad, llevaba los precios a la baja. A juicio del Japón, es difícil advertir cómo podían las declinaciones de precios y de los resultados de explotación deberse a importaciones cuyo volumen se reducía y no al aumento de la capacidad y de los envíos internos.²⁶⁹⁸

7.1108 Corea alega que los productores de los Estados Unidos obtuvieron prácticamente la totalidad del aumento del consumo, mantuvieron una participación en el mercado superior al 90 por ciento, y aún así sufrieron un exceso de capacidad importante. Corea añade que no es casual que los precios del mercado interno cayeran y la rama de producción sufriera pérdidas. En 2000, el año de máxima producción del período, la rama de producción mantuvo un exceso de capacidad de 34 millones de toneladas, puesto que produjo 199,9 millones de toneladas de CPLPAC con una capacidad de 234,6 millones de toneladas. Corea sostiene que estas cifras son asombrosas y permiten apreciar con la debida perspectiva el aumento de 2,5 millones de toneladas que tuvieron las importaciones de CPLPAC en la totalidad del período.²⁶⁹⁹

7.1109 Los Estados Unidos responden que el expediente señalaba el aumento de las importaciones, y no los aumentos de la capacidad de producción, como causa principal de la baja de precios en la última parte del período objeto de investigación. La USITC, en su análisis de la cuestión, estudió la naturaleza y los efectos de esos aumentos de la capacidad de producción en el comportamiento de los precios en el mercado interno, señalando que la rama de producción nacional había ampliado su capacidad durante el período investigado, y llegó a la conclusión de que esos aumentos habían sobrepasado el incremento de la demanda en el mismo período. Aunque constató que los aumentos de la capacidad de producción en general estaban justificados por la persistente intensificación de la demanda en el mercado, la USITC reconoció también que daban a la rama de producción "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero", lo que tendría un "efecto en el comportamiento de los productores en la fijación de los precios".²⁷⁰⁰

7.1110 Pero los Estados Unidos alegan que la USITC también examinó la abundante información del expediente acerca de los precios para evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos que en ellos habían tenido las importaciones y el aumento de la capacidad de producción. Los datos del expediente sobre los precios -tanto las comparaciones de precios como las informaciones sobre valores unitarios medios- indicaban que durante el período objeto de investigación los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que los nacionales (incluidos los de las miniacerías)²⁷⁰¹; que el gran aumento súbito de las importaciones de menor precio en 1998 había provocado ese año una importante baja; y que las importaciones seguían impulsando los precios a la baja, o impidiendo su subida, por las sistemáticas ventas a precio inferior en 1999 y 2000. Además, aunque la mayor parte del aumento de la capacidad provenía de las miniacerías, y esa mayor capacidad de producción a bajo costo tenía alguna influencia en los precios, la USITC también constató correctamente que entre 1998 y 2000 los productos importados de acero laminado en caliente se vendieron sistemáticamente a menor precio que los de las miniacerías. En consecuencia, según afirman los Estados Unidos, la USITC constató acertadamente que las bajas de precios ocurridas

²⁶⁹⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 265.

²⁶⁹⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 126.

²⁷⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 491.

²⁷⁰¹ Informe de la USITC, páginas 63 y 64 y los cuadros FLAT-66 a FLAT-71.

entre 1998 y 2000 fueron causadas principalmente por el aumento de las importaciones y no por el aumento de la capacidad de producción.²⁷⁰²

7.1111 Los Estados Unidos responden que los reclamantes desconocen el hecho de que el expediente indicaba con claridad que, como constató la USITC, fueron las importaciones las que impulsaron los precios a la baja y contuvieron su subida entre 1998 y 2000, y no la rama de producción nacional. Además, si bien la rama de producción logró recuperar alguna parte de sus pérdidas de participación en el mercado en 1999 y 2000 al acompañar activamente los precios de importación en su baja de esos años, el expediente no indicaba que la rama de producción hubiera aprovechado su mayor capacidad para arrebatar a las importaciones la participación en el mercado que habían tenido al comienzo del período. En otras palabras: al seguir los precios de importación en su baja durante 1998, 1999 y 2000, la rama de producción apenas logró recuperar una parte de sus pérdidas de participación en el mercado, pero no le fue posible aumentar esa participación respecto del nivel que tenía en 1996.²⁷⁰³

7.1112 Nueva Zelandia replica que los Estados Unidos olvidan que lo que debe causar un daño grave es un aumento de las importaciones, y no sólo importaciones más baratas. Nueva Zelandia sostiene que, como ha quedado establecido, a partir de 1999 las importaciones estuvieron en fuerte disminución. A su juicio, los Estados Unidos desconocen datos de 2001, cuando las importaciones habían disminuido más del 30 por ciento respecto de las cifras de 1996; y había un aumento del 15,1 por ciento en la capacidad de producción nacional en relación con la cifra de 1996, que contrastaba con una disminución del 8,3 por ciento en el consumo respecto de 1996.²⁷⁰⁴

7.1113 El Japón, Nueva Zelandia y el Brasil alegan también que la USITC se negó a discutir el hecho de que los modestos aumentos de las importaciones eran ínfimos en comparación con el crecimiento del exceso de capacidad de producción nacional.²⁷⁰⁵ El Brasil señala que la USITC reconoció que "es cierto, como alegan los declarantes, que los aumentos de la capacidad efectivamente superaron los aumentos del consumo interno". Pero la USITC, según el Brasil, nunca relacionó el exceso de la capacidad de producción con los cambios de nivel de las importaciones ni con la contracción del mercado, como si el hecho de que las acerías nacionales bajaran sus precios y trataran de conservar el volumen en un mercado que se reducía no fuera razonablemente digno de examen.²⁷⁰⁶ El Japón y Nueva Zelandia alegan que, respecto de la totalidad de los cinco productos de la categoría de CPLPAC, el exceso de capacidad superaba los modestos cambios de las importaciones registrados durante el período. Respecto de cuatro de los cinco productos, los cambios de las importaciones eran ínfimos en comparación con el exceso de capacidad.²⁷⁰⁷ El Japón alega que, con tal exceso de capacidad en lucha por un mercado total que se reducía, nada tiene de extraño que las acerías nacionales redujeran sus precios procurando mantener el volumen. A juicio del Japón, no tiene

²⁷⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, páginas 492 y 493.

²⁷⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 499.

²⁷⁰⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.126.

²⁷⁰⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 266; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.153; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 819.

²⁷⁰⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 190.

²⁷⁰⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.154.

sentido alguno responsabilizar de este problema el nivel modesto y decreciente de las importaciones.²⁷⁰⁸

7.1114 Los Estados Unidos responden que el argumento de los reclamantes tiene como premisa una comparación de cosas de diversa especie, entre factores que tienen distintas características en sus efectos sobre los precios. Más concretamente, en lugar de comparar los aumentos de la capacidad de la rama de producción nacional durante el período con los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera, los reclamantes simplemente han comparado los aumentos de capacidad de la rama de producción con aumentos de los envíos de importación. Desde el punto de vista teórico, la distinción es decisiva porque los envíos efectivos de mercancías, sean nacionales o importadas, tienen efectos más directos en el comportamiento de los precios en el mercado que los aumentos de la capacidad de producción, en cuanto los primeros corresponden a los precios reales y la competencia por las ventas en el mercado. Los Estados Unidos sostienen que, en lo esencial, si bien la capacidad disponible puede tener alguna repercusión en el comportamiento de los precios en el mercado, los efectos reales del aumento de la capacidad de producción sobre los precios sólo se transmiten al mercado de manera directa y sustancial cuando la capacidad se utiliza para producir y enviar mercancías.²⁷⁰⁹

7.1115 Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, los reclamantes deberían haber comparado los aumentos de capacidad de la rama de producción nacional con los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera durante el período investigado. Si lo hubieran hecho así, habrían reconocido que el aumento de capacidad de la rama de producción extranjera, durante el período objeto de investigación, fue sustancialmente mayor que los aumentos registrados durante ese período en la capacidad de la rama de producción nacional.²⁷¹⁰ Más concretamente, la capacidad de producción extranjera aumentó 44 millones de toneladas durante el período comprendido entre 1996 y 2000, mientras que la capacidad de la rama de producción nacional aumentó 32,2 millones de toneladas. En otras palabras, durante un período en que la demanda en Asia y otros mercados estaba considerablemente afectada por la crisis financiera asiática y el persistente deterioro de los mercados del acero en la ex Unión Soviética, los productores de acero extranjeros incrementaron sus niveles totales de capacidad de producción en un 37 por ciento más que la rama de producción nacional. Los Estados Unidos alegan que, por añadidura, si los reclamantes también hubieran comparado el aumento de los envíos de importación del período con el aumento de los envíos de la rama de producción entre 1996 y 1998, habrían comprobado que el aumento de las importaciones durante el período superó en 2,6 millones de toneladas, equivalentes al 60 por ciento, al aumento de los envíos internos del mismo lapso. Teniendo en cuenta el importante aumento de los volúmenes importados en 1998 y la considerable reducción de sus niveles de precios, una vez más no resulta sorprendente que la USITC haya constatado que el aumento de los envíos de importación a menor precio tuvo una repercusión más importante en el nivel de los precios en el mercado que los aumentos de la capacidad de producción nacional y los envíos nacionales.²⁷¹¹

²⁷⁰⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267.

²⁷⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 496.

²⁷¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497.

²⁷¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 498.

7.1116 Según el Japón, desde el punto de vista de la teoría económica no es exacto que la capacidad de producción sólo cuenta cuando se convierte en envíos efectivos.^{2712, 2713} El Japón sostiene que es preciso tomar en consideración la capacidad teniendo en cuenta los obstáculos con que tropieza para entrar en el mercado. La capacidad de producción nacional no tiene obstáculos; sus envíos pueden entrar en el mercado fácilmente. La capacidad de producción destinada a las exportaciones al mercado tiene desventajas intrínsecas debidas a los tiempos de ejecución y la incertidumbre. El Japón alega que, en este caso, la incertidumbre estaba enormemente acentuada por las numerosas investigaciones antidumping y sobre medidas compensatorias que procuraban expulsar las importaciones del mercado.²⁷¹⁴

7.1117 Según el Japón, los Estados Unidos procuran desviar el análisis a la función que cumple la capacidad de producción extranjera.²⁷¹⁵ El Japón alega que este argumento es fundamentalmente engañoso, por ser tan escasa la capacidad de producción extranjera que se destina al mercado de los Estados Unidos. Los Estados Unidos alegan que 44 millones de toneladas de nueva capacidad de producción extranjera son más importantes que 32,2 millones de toneladas de capacidad de producción nacional. Pero durante los cinco años del período investigado prácticamente toda la capacidad de producción estadounidense se destinó al mercado interno²⁷¹⁶, como consta en las estadísticas de la USITC sobre las exportaciones, mientras que menos del 4 por ciento de la capacidad de producción extranjera fue al mercado estadounidense.²⁷¹⁷ El Japón sostiene que, con cualquier criterio de apreciación razonable, la capacidad de producción nacional importaba mucho más que la extranjera; pero la USITC ni siquiera trató de aislar sus efectos.²⁷¹⁸

7.1118 El Japón sostiene que los Estados Unidos también tratan de desviar la atención apartándola de la capacidad de producción nacional y llevándola al nivel de los envíos.²⁷¹⁹ Este argumento se concentra solapadamente sólo en 1998, lo que resulta fundamentalmente engañoso. En 1999 y 2000 -los años en que los resultados de la rama de producción nacional sufrieron deterioro- los envíos de importación disminuyeron, pero los envíos internos aumentaron y también se acrecentó la capacidad de producción nacional. En 1999 y 2000 la participación de los productos importados en el mercado se mantuvo estable, en el 10,5 por ciento aproximadamente en ambos años, un nivel coherente con los de 1996 y 1997.

²⁷¹² Véase *Joint Respondents' Posthearing Brief on Rolled Steel* (1º de octubre de 2001) (escrito del estudio jurídico de Willkie Farr and Gallagher) (respuesta a la pregunta formulada por el Sra. Hillman sobre la forma en que la capacidad de producción puede afectar a los precios a diferencia de los envíos efectivos), página 93 (Prueba documental CC-55).

²⁷¹³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 139.

²⁷¹⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 140.

²⁷¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497.

²⁷¹⁶ Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-16 a 21.

²⁷¹⁷ *Ibid.*, cuadros 30, 33, 36, 39 y 43.

²⁷¹⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 141.

²⁷¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 498.

Cuadro 6. Variaciones de los envíos de importación y de producción nacional
y resultados de explotación de las empresas nacionales (1997-2000)²⁷²⁰

Año	Variación de los envíos de importación respecto del año anterior	Variación de los envíos internos respecto del año anterior	Resultados de explotación del año
1997	902	1.619	6,1
1998	6.031	-111	4,0
1999	-4.488	3.119	-0,7
2000	77	1.190	-1,4

7.1119 El Japón dice que en 1999 y 2000, cuando los resultados de explotación de la rama de producción nacional declinaban, los productos importados estaban en retroceso en el mercado y los envíos nacionales aumentaban. Tanto en 1999 como en 2000 las variaciones de los niveles de importación fueron ínfimas en comparación con el aumento de los envíos internos. El Japón alega que no debe responsabilizarse a las importaciones, que estaban en declinación, desconociendo el aumento de la capacidad de producción nacional que impulsaba el aumento de los envíos internos. Como mínimo absoluto, los efectos de los aumentos de la capacidad de producción nacional debieron separarse y distinguirse de las importaciones para verificar las teorías de la USITC y asegurar que sus efectos no se atribuyeran equivocadamente a las importaciones.²⁷²¹

7.1120 Nueva Zelandia alega también que los Estados Unidos no procuran impugnar la observación de que, en los hechos, el exceso de la capacidad de producción nacional (es decir, la medida en que la capacidad excedía de la demanda, y no simplemente los "aumentos de la capacidad de producción") sextuplicaba con creces el modesto aumento de las importaciones apreciado durante el período de 1996 a 2000.²⁷²² Los Estados Unidos no reconocen las consecuencias de este hecho en cuanto a los efectos comparativos que tuvieron en los precios el aumento de la capacidad de producción nacional importaciones. En lugar de ello, ofrecen una respuesta endeble afirmando que los aumentos de la capacidad de producción nacional deben compararse con el aumento de la capacidad de producción extranjera (y no con las importaciones efectivamente realizadas).^{2723, 2724} Según Nueva Zelandia, esto tiene que ser doblemente erróneo. En primer lugar, el párrafo 2 b) del artículo 4 exige el establecimiento de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, distinguido y separado de los demás factores que causen daño a esa rama de producción (como un gran aumento del exceso de capacidad de producción nacional). En segundo lugar, la referencia a un simple aumento de la capacidad de producción extranjera también carece de todo significado desde el punto de vista económico si no se tiene en cuenta el grado en que excede de la demanda y ejerce influencia en el nivel de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos.²⁷²⁵

²⁷²⁰ Informe de la USITC, volumen II, en los cuadros FLAT-12 a 17 y FLAT-20 a 25; y Primera comunicación escrita del Japón, anexo B.

²⁷²¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 142.

²⁷²² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.127.

²⁷²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 496.

²⁷²⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.127.

²⁷²⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.128.

7.1121 El Japón y el Brasil observan igualmente que la USITC también señaló bajos índices de utilización de la capacidad como prueba del daño causado por las importaciones. El Brasil y el Japón mencionan a este respecto la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en que el Órgano de Apelación analizó específicamente la necesidad de considerar detenidamente los aumentos de la capacidad de producción y las disminuciones de su utilización. Sin embargo, según el Japón y el Brasil, la USITC no llevó a cabo el análisis establecido en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, incluido el examen del índice de utilización de la capacidad si la capacidad se hubiera mantenido estable durante el período en lugar de aumentar. El Japón y el Brasil argumentan que, si la USITC hubiese realizado el análisis, tal vez no se habría precipitado a formular su conclusión.²⁷²⁶

7.1122 Los Estados Unidos responden que la USITC efectivamente evaluó si los aumentos de la capacidad de producción habían provocado mermas en su utilización. La USITC reconoció que la capacidad de la rama de producción había aumentado el 15,9 por ciento de 1996 a 2000 y que se había incrementado a mayor ritmo que el aumento de la demanda durante el mismo período, ya que el consumo había aumentado el 7,8 por ciento. La USITC también reconoció correctamente que los niveles de producción, aunque en crecimiento, no habían seguido el ritmo del aumento de la capacidad respectiva. Además, después de considerar la relación entre esas dos tendencias, la USITC constató correctamente que las importaciones no eran una causa significativa de disminución de los índices de utilización de la capacidad de producción. Constató, en cambio, que las disminuciones de esos índices se debían "en parte significativa" al aumento de la capacidad de producción registrado durante el período.²⁷²⁷ Los Estados Unidos alegan también que, como la USITC no atribuyó a las importaciones ninguna disminución de los índices de utilización de la capacidad de producción, lo declarado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* no se aplica al análisis de la USITC sobre CPLPAC. En *Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación observó que la USITC había constatado explícitamente que la declinación de los índices de utilización de la capacidad era consecuencia directa del aumento de las importaciones.²⁷²⁸ En este caso, la USITC sostuvo lo contrario.²⁷²⁹

7.1123 El Japón y el Brasil sostienen que en 1996, antes de cualquier presunto aumento súbito de las importaciones, la rama de producción nacional tenía índices de utilización situados entre el 80 y el 90 por ciento. La USITC constató que la rama de producción nacional tenía, con esos índices de utilización, beneficios de explotación razonables.²⁷³⁰ El Japón y el Brasil alegan que, si no se hubieran producidos los aumentos en gran escala de la capacidad de producción nacional, la rama de producción podría haber funcionado en el año 2000 a plena capacidad y con mayor rentabilidad. Según el Japón y el Brasil, la USITC ni siquiera contempló este análisis.²⁷³¹

²⁷²⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 267; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 191.

²⁷²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 489 y 490.

²⁷²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 82-84.

²⁷²⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 490, nota 619.

²⁷³⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 268; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 191.

²⁷³¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 268; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

7.1124 Los Estados Unidos responden que el argumento precedente es erróneo en dos aspectos importantes. En primer lugar, desconoce el hecho, reconocido por la USITC, de que cabe esperar que una rama de producción aumente su capacidad respondiendo a un persistente crecimiento de la demanda en el mercado, como ocurrió en el mercado de CPLPAC durante el período comprendido entre 1996 y 2000. En segundo lugar, el Japón y el Brasil desconocen el hecho, más importante, de que aunque la rama de producción no hubiese ampliado los niveles de su capacidad de producción, los productos importados no habrían dejado de aumentar súbitamente en el mercado en 1998, con bajos precios, y habrían impulsado los precios a la baja durante el resto del período. De este modo, aunque no se hubiesen producido esos aumentos de la capacidad de producción nacional, el expediente muestra que los productos importados igual habrían provocado las importantes bajas de precios que se observaron en el mercado entre 1998 y 2000. A este respecto, el expediente muestra, por ejemplo, que el valor unitario medio de los productos importados se redujo el 10,1 por ciento durante ese período, y la totalidad de esa disminución correspondió a precios inferiores de 1998, 1999 y 2000.²⁷³²

7.1125 Corea observa que los Estados Unidos afirman que la USITC "distinguió y separó las disminuciones de precios imputables a las importaciones de las imputables a aumentos de la capacidad de producción".²⁷³³ Corea dice que está de acuerdo en que esto es lo que la USITC debió haber hecho, pero no es lo que hizo. Como admiten expresamente los Estados Unidos, la USITC en realidad no dedicó su atención en absoluto a separar los efectos imputables a cada uno de los factores y constató simplemente que esos aumentos de la capacidad de producción eran sustanciales y por lo tanto "probablemente" tenían "algún" efecto en los precios, pero las importaciones eran "muchísimo más importantes" que los aumentos de la capacidad de producción.²⁷³⁴

7.1126 Corea y Nueva Zelandia afirman que la USITC no estableció explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por este factor no se atribuyera al aumento de las importaciones.²⁷³⁵ Más específicamente, Corea alega que la USITC nunca explicó en qué forma había determinado que fueron las importaciones, y no el exceso de capacidad de producción, lo que impulsó los precios a la baja. Como la rama de producción estadounidense adolecía de una baja utilización de la capacidad, y el precio relativo de los productos importados siguió en alza durante la última parte del período objeto de investigación, era "plausible" que la rama de producción nacional impulsara los precios a la baja para acrecentar su participación en el mercado. Independientemente de todos estos factores, Corea alega que la USITC no facilitó una explicación fundamentada y adecuada de su terminante declaración de que los precios fueron impulsados a la baja por las importaciones y no por el exceso de capacidad de producción.²⁷³⁶ China alega igualmente que la USITC declaró como conclusión que este factor había desempeñado probablemente una función en las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, pero no explicó cómo había desempeñado esa función ni en qué momento lo había hecho. Además, según China, la USITC no explicó en qué medida influyó este factor en la situación general de la rama de producción.²⁷³⁷

²⁷³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 500.

²⁷³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

²⁷³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 494.

²⁷³⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 128; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.146 y 4.155.

²⁷³⁶ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 128.

²⁷³⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 367.

7.1127 Corea sostiene que un examen más preciso de los períodos de tiempo, los efectos exactos y los medios a través de los cuales se vieron afectados los precios son otros tantos instrumentos analíticos natural que podrían haberse empleado.²⁷³⁸ Corea afirma que tal enfoque analítico habría revelado lo que la USITC desconoció. El efecto obvio de la mayor capacidad de producción en los resultados obtenidos por los productores consistió en un estímulo a la producción y al aumento de las ventas para maximizar el aprovechamiento eficiente de la capacidad. En una rama de producción de alta intensidad de capital como la industria del acero, los índices de utilización de la capacidad son decisivos. Es evidente que el exceso de capacidad hace que los productores reduzcan los precios para vender esa producción adicional a fin de mantener una utilización eficiente.²⁷³⁹

7.1128 El Brasil pregunta en qué se diferencia la conjetura de la USITC sobre la capacidad de producción cuya validez rechazó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*²⁷⁴⁰ del "análisis" que la USITC realiza al respecto en este caso. Teniendo presentes los importantes aumentos de la capacidad de producción en exceso de la demanda, la USITC reconoció "un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios".^{2741, 2742} El Brasil sostiene que, sin embargo, la USITC no presentó mas que la siguiente afirmación categórica:

"[S]i el aumento de la capacidad de producción nacional fuera efectivamente la fuente del daño a la rama de producción nacional, sería de esperar que ésta impulsase los precios a la baja arrebatando participación en el mercado a los productos importados. Por lo tanto, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque probablemente haya desempeñado una función en las disminuciones de precios que contribuyó a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".²⁷⁴³

7.1129 El Brasil pregunta en qué lugar de esta afirmación procede la USITC efectivamente a separar y distinguir las causas; dónde se encuentra la explicación fundamentada y suficiente que corrobora la conclusión; y dónde está efectivamente el análisis de la USITC sobre los efectos de daño a la rama de producción causados por el aumento del exceso de capacidad. Como las importaciones son una causa de daño más importante que los aumentos de la capacidad de producción, el Brasil pregunta también si la USITC ha constatado realmente la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁷⁴⁴

²⁷³⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 164.

²⁷³⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 165.

²⁷⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 90-92.

²⁷⁴¹ Informe de la USITC, volumen I, página 63.

²⁷⁴² Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

²⁷⁴³ Informe de la USITC, volumen I, página 64.

²⁷⁴⁴ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

Competencia intrasectorial

7.1130 Nueva Zelandia observa que la producción de las miniacerías, barata y en rápido aumento, que los Estados Unidos admiten que representaba la tercera parte de su producción total de CPLPAC.²⁷⁴⁵ y era "pertinente" respecto de la causalidad²⁷⁴⁶, era un factor decisivo en la declinación de los precios internos y de los márgenes de explotación.^{2747, 2748}

7.1131 Las Comunidades Europeas y Nueva Zelandia observan también²⁷⁴⁹ que la USITC reconoció los efectos de daño de la competencia intrasectorial -"es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercuta en los precios, y constatamos que así ocurrió"- pero seguidamente, después de observar sin explicación alguna que "fueron las importaciones, y no las miniacerías, las que normalmente impulsaron los precios a la baja", la USITC recita su consabido estribillo:

"[C]onstatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional ... igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones."²⁷⁵⁰

7.1132 China y Nueva Zelandia alegan que la USITC, al declarar que la competencia intrasectorial no era la causante "principal" del daño grave a la rama de producción, reconoció que las acerías eran, sin embargo, responsables, aunque en menor grado.²⁷⁵¹

7.1133 El Japón alega que, con respecto a la competencia intrasectorial, es evidente que la decisión de la USITC no satisface la prescripción de no atribución establecida en el párrafo 2 b) del artículo 4. En particular, el Japón argumenta que las pruebas son concluyentes y cuantificables y demuestran en cada caso que la competencia intrasectorial 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, no habría llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones causó ningún daño grave.²⁷⁵² Nueva Zelandia sostiene igualmente que, aunque la USITC reconoció que la competencia de las miniacerías tenía efectos de daño para la rama de

²⁷⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353, nota 381.

²⁷⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 353.

²⁷⁴⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.158.

²⁷⁴⁸ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.136.

²⁷⁴⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.135; y Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

²⁷⁵⁰ Informe de la USITC, volumen I, página 65.

²⁷⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 363.

²⁷⁵² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 255.

producción nacional, no explicó en qué consistían esos efectos distinguiéndolos y separándolos del daño grave causado por el aumento de las importaciones.²⁷⁵³

7.1134 El Japón y el Brasil alegan que el enorme aumento de la capacidad y los envíos de ciertos segmentos de la rama de producción nacional había provocado una competencia nefasta entre los productores nacionales.²⁷⁵⁴ A este respecto, ambos países alegan que la competencia intrasectorial en el mercado de CPLPAC fue impulsada por cambios en la tecnología de la producción. El surgimiento de las miniacerasías, con una estructura de costos enormemente inferior, puso en apuros a las acerías integradas menos eficientes.²⁷⁵⁵ El Japón y Corea alegan que las miniacerasías, con una estructura de costos extremadamente competitiva, podían lograr beneficios de explotación atractivos con precios inferiores. Las acerías integradas, más débiles, que usaban la tecnología más tradicional de los altos hornos, decidieron que tenían que vender CPLPAC para generar flujo de caja a cualquier precio. El Japón sostiene que al competir en gran medida con las miniacerasías en el segmento del mercado correspondiente a los productos básicos, las empresas integradas no podían dejar de competir con miniacerasías que tenían costos muy inferiores.²⁷⁵⁶

7.1135 Ante las abrumadoras pruebas a este respecto, el Japón y el Brasil alegan que la USITC no hizo esfuerzo alguno por separar y distinguir esta otra causa de daño.²⁷⁵⁷ El Japón, Corea y el Brasil alegan que la USITC reconoció las ventajas competitivas de las miniacerasías pero no examinó cabalmente sus efectos sobre el resto de la rama de producción porque las miniacerasías no eran causantes "principales" del daño. Más específicamente, el Japón y el Brasil afirman que la USITC observó que las miniacerasías "habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados" y que "es de esperar que un volumen mayor de capacidad de producción de bajo costo tenga efectos en los precios, y constatamos que los tuvo". A continuación, descartó este factor señalando un examen rápido y defectuoso de los precios de los productos laminados en caliente; al parecer, los precios de importación eran inferiores a los precios de las miniacerasías. Esta tentativa de descartar la función cumplida por la competencia intrasectorial fracasa por múltiples razones.²⁷⁵⁸

7.1136 El Japón, Corea y el Brasil afirman que si la USITC hubiera examinado este factor adecuadamente, habría constatado que las miniacerasías tenían estructuras de bajos costos que les permitían fijar precios inferiores a los de otros productores nacionales sin perder la rentabilidad.²⁷⁵⁹

²⁷⁵³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.136.

²⁷⁵⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 269; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

²⁷⁵⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 270; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 193.

²⁷⁵⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 270; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 136.

²⁷⁵⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 269; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 192.

²⁷⁵⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 271; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 135; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 194.

²⁷⁵⁹ Primera comunicación escrita de Japón, párrafo 271; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 135; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 193.

Corea añade que, aunque la USITC reconoció que las miniaceras mantienen una ventaja en los costos frente a los productores integrados, descartó la importancia de este hecho observando que las ventajas en los costos habían existido durante todo el período, es decir, antes y después del daño.²⁷⁶⁰

7.1137 Nueva Zelandia alega que la USITC, en su informe, en ninguna parte separa los datos sobre la producción y los precios de las miniaceras y de los productores integrados en forma que le permita evaluar los efectos de la producción de las miniaceras en el conjunto de la rama de producción. Tampoco examina la USITC la evidente desventaja competitiva que sufren las aceras integradas como consecuencia de costos heredados y otros costos de cuantía mucho mayor que los que soportan las miniaceras.²⁷⁶¹

7.1138 Los Estados Unidos responden que la USITC analizó meticulosamente la naturaleza y el alcance de la competencia de las miniaceras en la fijación de los precios internos de CPLPAC. En particular, la USITC reconoció correctamente que los datos del expediente indicaban que las miniaceras "habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados", observando que esas ventajas se debían a menores costos de las materias primas de las miniaceras y a las distintas combinaciones de productos de una y otra categoría de productores. Debido a esas ventajas en los costos, la USITC constató que era razonable suponer que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción de bajo costo tuviera algún efecto indirecto en los precios. Sobre la base de su evaluación de los datos del expediente, en consecuencia, llegó la conclusión de que el agregado de esa capacidad de producción de bajo costo tuvo algún efecto en los precios del mercado interno durante el período objeto de investigación.²⁷⁶²

7.1139 Además, los Estados Unidos sostienen que la USITC no se limitó simplemente a suponer que las decisiones de las miniaceras en materia de precios no causaban las sustanciales bajas de precios que afectaron al mercado de CPLPAC entre 1998 y el período intermedio de 2001. La USITC examinó adecuadamente las abundantes pruebas con que se contaba en el expediente sobre la naturaleza de la competencia de precios entre las miniaceras, la importación y los productores integrados.²⁷⁶³ Como señaló la USITC en su análisis sobre los efectos de las miniaceras en la competencia, los datos indicaban que, aunque las miniaceras producían a menor costo que los productores integrados, eran las importaciones y no las miniaceras las que actuaban como líderes en la fijación de los precios del mercado y los impulsaron a la baja durante todo el período objeto de investigación.²⁷⁶⁴ En efecto, como señaló la USITC en su análisis, los datos de comparación de los

²⁷⁶⁰ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 136.

²⁷⁶¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.160.

²⁷⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 507.

²⁷⁶³ A este respecto los Estados Unidos señalan que la USITC, durante su investigación, preparó una serie de gráficos especiales en que desglosó las operaciones financieras y de producción de las miniaceras y los productores integrados, en forma separada, y una serie de gráficos de comparación de precios por trimestres que indicaban las pautas de las ventas a precio inferior o superior entre las miniaceras, los productos importados y los productores integrados. Véase, por ejemplo, INV-Y-215, páginas 3 a 11 (US-38). Véase también *Minimill Trade Data* (US-60). Aunque cierta parte de estos materiales no puede darse a conocer por que son confidenciales, la USITC efectivamente preparó esos datos y los examinó, como puede apreciarse en US-38. En consecuencia, es sumamente engañosa la afirmación de Nueva Zelandia de que la USITC no separó los datos respecto de los productores en su informe (Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.160).

²⁷⁶⁴ Informe de la USITC, párrafo 65.

precios indicaban que los productos importados se vendieron sistemáticamente a menor precio que los de las miniacerías durante todo el período objeto de investigación respecto de los productos laminados en caliente, que representaban la mayor parte de los envíos de las miniacerías durante ese período.²⁷⁶⁵ Además, el expediente indicaba que los productos importados también se vendieron sistemáticamente, durante el período, a menor precio que los de las miniacerías respecto de las chapas y el acero laminado en frío.²⁷⁶⁶ Teniendo en cuenta estas pruebas del expediente, la USITC llegó correctamente a la conclusión de que los precios del mercado de CPLPAC estaban impulsados a la baja de manera tan sistemática durante el período comprendido entre 1998 y 2001 por efecto de las importaciones, y no de las miniacerías "de bajo costo".²⁷⁶⁷ En consecuencia, aunque la USITC llegó razonablemente a la conclusión de que las miniacerías habían desempeñado alguna función en la disminución de los precios en el mercado, también constató correctamente que fue el aumento de las importaciones, y no la actividad de las miniacerías, la causa principal de las bajas de precios que tuvieron lugar durante el período comprendido entre 1998 y 2000.²⁷⁶⁸

7.1140 Además, los Estados Unidos alegan que, si bien es cierto que la USITC reconoció en su análisis que "los productores de las miniacerías pueden haber estado en mejores condiciones de hacer frente a la competencia de las importaciones de bajo costo que otros productores nacionales" debido a sus ventajas en los costos, el expediente no indica que las miniacerías hayan logrado mantener un margen de beneficios satisfactorio durante todo el período objeto de investigación frente a la baja de precios. Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el ingreso de explotación unitario de las miniacerías disminuyó pasando de un beneficio aproximado de 28 dólares EE.UU. por tonelada en 1997 a una pérdida de unos 4 dólares por tonelada en 1998, cuando se produjo el aumento súbito de las importaciones en el mercado. Además, aunque las miniacerías lograron mejorar sus ingresos de explotación llevándolos a unos 7 dólares por tonelada en 1999 y a 16 dólares por tonelada en 2000, el rendimiento que obtuvieron en esos dos años siguió siendo considerablemente inferior al importante nivel que había alcanzado en 1997, es decir, antes de producirse el aumento súbito de las importaciones. Por otra parte, los ingresos de explotación de las miniacerías declinaron volviendo a entrar en pérdida en el período intermedio de 2001, cuando los precios bajaron aún más en el mercado. En otras palabras, a pesar de los argumentos de los reclamantes en sentido contrario, el

²⁷⁶⁵ A este respecto, los Estados Unidos señalan que era totalmente razonable que la Comisión se basara en sus datos de comparación de precios respecto de dos productos laminados en caliente al evaluar si los productos importados se habían vendido sistemáticamente a menor precio que los productos de las miniacerías. En ese sentido, el expediente indicaba que el acero laminado en caliente representaba la gran mayoría de los envíos comerciales de las miniacerías. Compárese el cuadro FLAT-1 (datos sobre el comercio de las miniacerías referentes al acero al carbono laminado en caliente) con el cuadro G03-1 (cuadro de datos sobre el comercio de acero laminado en caliente de las miniacerías) (US-60). En consecuencia, la afirmación del Brasil según la cual la USITC se basó indebidamente en esos datos para apoyar su análisis es simplemente equivocada (Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 197).

²⁷⁶⁶ Los Estados Unidos señalan que aunque las comparaciones de precios por trimestres son confidenciales, el expediente indica que en la gran mayoría de las comparaciones de precios que pueden efectuarse durante el período los productos importados se vendieron a menor precio que los de las miniacerías en lo que respecta a las chapas, y el acero laminado en caliente y en frío, ocurriendo ello en el 64 por ciento de las comparaciones posibles (70 comparaciones entre 110), con márgenes que alcanzaban al 30,6 por ciento. En lo que respecta a las chapas y los productos laminados en caliente, los importados se vendieron a menor precio que los de las miniacerías en el 76 por ciento de las comparaciones posibles (50 comparaciones entre 66): *ibid.*

²⁷⁶⁷ Informe de la USITC, página 65.

²⁷⁶⁸ Informe de la USITC, página 65; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 508.

expediente no indica que las miniaceras hayan seguido logrando importantes beneficios en todo el período investigado a pesar de la caída de los precios, sino que sufrieron la misma declinación de los ingresos de explotación que los productores integrados como consecuencia del aumento súbito de importaciones de bajo precio ocurrido en 1998.²⁷⁶⁹

7.1141 China observa²⁷⁷⁰ que la USITC, respecto de la competencia intrasectorial y el aumento de las importaciones, indicó lo siguiente en su informe:

"[D]esde luego, la única forma en que la USITC podría haber determinado específicamente la cuantía de los efectos causados por estos factores en los precios habría consistido en atribuir un valor cuantitativo a los efectos causados por cada uno de ellos. Pero, como ya se señaló, el criterio del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere una apreciación cuantitativa de los efectos imputables a las importaciones y a los otros factores distintos, ni se ha interpretado que lo requiriera por el Órgano de Apelación ni por ningún grupo especial".

7.1142 China agrega que la USITC no llevó a cabo una evaluación cuantitativa de los efectos de la competencia entre la producción eficiente y de bajo costo de las miniaceras y la de los productores integrados, a pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias, interpretado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, obliga a la autoridad investigadora a determinar la naturaleza y el alcance de los otros factores.²⁷⁷¹ China alega que la USITC constató que la competencia intrasectorial entre las miniaceras y los productores integrados daba lugar a menores ventas de los productos nacionales y a las consiguientes rebajas de precios. China sostiene que, naturalmente, la competencia intrasectorial tuvo efectos negativos para la rama de producción, que deberían haber sido evaluados.²⁷⁷²

7.1143 China señala²⁷⁷³ los datos siguientes sobre los envíos de las miniaceras y las importaciones en lo que respecta a productos de la categoría de CPLPAC²⁷⁷⁴:

Cuadro 7. Importación de productos laminados en caliente

Miles de toneladas	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
Envíos de las miniaceras	17.951	27.206	31.197	34.516	37.838	17.845	19.322
Importaciones	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930

²⁷⁶⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 513.

²⁷⁷⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 217.

²⁷⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

²⁷⁷² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 219.

²⁷⁷³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 220.

²⁷⁷⁴ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-1, FLAT-3.

7.1144 China alega que las pruebas disponibles demuestran que la competencia intrasectorial desempeñó cierto papel en la evolución de los precios en el mercado.²⁷⁷⁵ Más específicamente, Nueva Zelanda alega que los datos con que contaba la USITC muestran que la competencia intrasectorial era un factor decisivo en la declinación de los precios internos y de los márgenes de explotación.²⁷⁷⁶ Según Nueva Zelanda, en 2001 la producción de acero en bruto de las miniaceras había alcanzado al 47,5 por ciento del total de la producción de los Estados Unidos. Pero, a juicio de Nueva Zelanda, el aumento de la capacidad de producción nacional (que correspondía en gran medida a la producción de las miniaceras) no sólo sobrepasaba enormemente a la demanda, sino que el carácter eficiente y barato de esa mayor capacidad de producción acentuaba sus efectos de reducción de los precios. Nueva Zelanda sostiene que la producción de las miniaceras comprendía un conjunto de productos de acero que crecía rápidamente en una época en que, según reconoció la propia USITC, los precios de mercado interno estaban cayendo. Nueva Zelanda alega que la USITC atribuyó equivocadamente esa caída de los precios a las importaciones, desconociendo el hecho de que la presión que los impulsaba a la baja resultaba de la creciente oferta de acero nacional.²⁷⁷⁷ Las Comunidades Europeas afirman que no se hizo ningún esfuerzo destinado a distinguir y separar el efecto de presión a la baja resultante de la competencia intrasectorial del que supuestamente causó el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas plantean que, por lo tanto, no hubo ninguna determinación explícita ni explicación clara, inequívoca y directa de la forma en que los efectos de los demás factores no se atribuyeron al aumento de las importaciones.²⁷⁷⁸

7.1145 El Japón y el Brasil alegan que la USITC desconoció pruebas de que, cuando cayeron los precios de las miniaceras, éstas siguieron obteniendo resultados financieros más sólidos. Las miniaceras acrecentaron sus envíos de todos los productos de la categoría de CPLPAC y redujeron el valor unitario medio de sus ventas.²⁷⁷⁹ El Japón señala como hecho notable que, mientras aumentaban los volúmenes producidos por las miniaceras y caían los precios, sus beneficios seguían aumentando. Según el Japón, el contraste entre los resultados de explotación de las miniaceras y de las demás empresas es extraordinario. Las miniaceras alcanzaron resultados muchos mejores en 1999 y 2000, precisamente cuando las demás acerías comenzaban a sufrir dificultades financieras.²⁷⁸⁰

7.1146 El Japón y el Brasil alegan que, a pesar de que la decisión de la USITC se aplicó a todos los productos de la categoría de CPLPAC, su análisis cita únicamente un ejemplo aislado de un solo producto: el acero laminado en caliente. Las miniaceras también fabrican y venden chapas, acero laminado en frío e incluso algún acero revestido. La USITC efectúa extrapolaciones a esos otros productos sin ningún fundamento en los hechos.²⁷⁸¹ El Japón y el Brasil también alegan que la USITC desconoció pruebas importantes en sentido contrario. Nunca evaluó el papel cumplido por

²⁷⁷⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 221.

²⁷⁷⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.158.

²⁷⁷⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.159.

²⁷⁷⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 468.

²⁷⁷⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 274; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 197.

²⁷⁸⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 274.

²⁷⁸¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 272; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 195.

la competencia de las miniacerías en los distintos segmentos de la rama de producción de CPLPAC, ni trató los argumentos según los cuales la fijación de precios por las miniacerías determinaba en realidad los precios de las acerías integradas.²⁷⁸²

7.1147 El Brasil añade que la USITC reconoció que las miniacerías que producían CPLPAC representaban la mayor parte del aumento de la capacidad de producción de la industria del acero de los Estados Unidos durante el decenio de 1990. El Brasil añade que lo que entraba en el mercado no era solamente un volumen "mayor" de capacidad de producción de bajo costo, sino un volumen enorme. Hay algo más importante aún: las pruebas revelaban que las miniacerías no se limitaban a ampliar su capacidad como consecuencia de inversiones hechas antes de 1998. Siguieron invirtiendo en la ampliación de su capacidad durante 1998, 1999 y 2000, cuando la USITC constató que la situación de la rama de producción sufría un deterioro drástico.²⁷⁸³

7.1148 A este respecto, Corea observa que entre 1996 y 2000 la capacidad de la rama de producción nacional de CPLPAC tuvo un aumento correspondiente a 32 millones de toneladas. La mayor parte del aumento de capacidad de la rama de producción de acero estadounidense durante el decenio de 1990 correspondió a miniacerías que utilizaban la tecnología de las láminas finas. Según Corea, el pequeño aumento de las importaciones, de 2,5 millones de toneladas, es minúsculo en comparación con el enorme aumento de la capacidad de producción de las miniacerías de bajos costos. Sin embargo, la USITC desechó los efectos de la competencia de las miniacerías con la afirmación tajante e infundada de que las importaciones "llevaban" los precios a la baja.²⁷⁸⁴ Corea alega que, aunque fuera cierto que los precios fueron llevados a la baja por las importaciones, y no por las miniacerías, el volumen de la capacidad de producción a bajo costo tuvo sin duda un efecto en los precios, como lo admite la USITC. Ésta, por lo tanto, estaba obligada a determinar, distinguir y separar el daño resultante de los suministros de bajo costo de las miniacerías.²⁷⁸⁵

7.1149 Corea agrega²⁷⁸⁶ que en el período comprendido entre 1996 y 2000 la capacidad de producción de CPLPAC de las miniacerías aumentó 19,9 millones de toneladas, añadiéndose otros 1,48 millones de toneladas en el período intermedio de 2001 en relación con los de 2000.²⁷⁸⁷ Aún más específicamente: 8,12 millones de toneladas de esa capacidad de producción de las miniacerías se agregaron entre 1998 y junio de 2001²⁷⁸⁸, el período durante el cual la rama de producción estadounidense sufría supuestamente el daño causado por las importaciones. Durante el mismo período de 1998-2001, sin embargo, las importaciones estaban en disminución. Por lo tanto, al comienzo del período la capacidad de producción de CPLPAC de las miniacerías era inferior al

²⁷⁸² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 273; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 196.

²⁷⁸³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 199.

²⁷⁸⁴ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 137.

²⁷⁸⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 138.

²⁷⁸⁶ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 169.

²⁷⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, datos sobre el comercio de las miniacerías, cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

²⁷⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, datos sobre el comercio de las miniacerías, cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

volumen de las importaciones. Al final de período la capacidad de producción de CPLPAC de las miniaceras equivalía aproximadamente al triple de las importaciones.²⁷⁸⁹

Cuadro 8. Comparación de la capacidad de producción de las miniaceras con la importación de productos laminados en caliente (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero a junio de 2000	Enero a junio de 2001
Envíos de las miniaceras	17.951	27.206	31.197	34.516	37.838	17.845	19.322
Importaciones	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930

Fuentes: La capacidad de las miniaceras está tomada del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); los datos sobre la importación, de Memorandum N° INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7 (Prueba documental CC-90).

7.1150 Los Estados Unidos sostienen que este argumento adolece de varios defectos. En primer lugar, el argumento falla porque se basa en una comparación entre factores de distinta especie. En particular, los reclamantes comparan equivocadamente los aumentos de la capacidad de producción de las miniaceras con las importaciones efectuadas durante el período, cuando la comparación más apropiada es entre los aumentos de capacidad de producción de las miniaceras y los aumentos de capacidad de los productores extranjeros. Si los reclamantes hubieran llevado a cabo esta comparación más apropiada, habrían reconocido que los aumentos de capacidad de la rama de producción extranjera durante el período investigado fueron considerablemente mayores que los aumentos de la capacidad de producción de las miniaceras en ese lapso. Teniendo en cuenta la considerable diferencia entre los aumentos de la capacidad de uno y otro conjunto de productores, no puede llamar la atención que la USITC haya llegado a la conclusión de que las importaciones eran una causa más significativa de la baja de precios en el mercado que la actividad de las miniaceras.²⁷⁹⁰

7.1151 Los Estados Unidos alegan que, de igual modo, el expediente indica que fue considerablemente mayor el volumen de las importaciones introducidas en el mercado que el de las mercancías enviadas por las miniaceras. En particular, el volumen importado en el mercado de los Estados Unidos se situó entre 18,3 y 25,3 millones de toneladas por año durante el período comprendido entre 1996 y 2000. A los efectos de la comparación, el volumen global de todos los envíos de productos laminados planos de acero al carbono que los productores de las miniaceras introdujeron en el mercado comercial (incluidos el acero de grano orientado para aplicaciones eléctricas y el acero fundido con estaño) nunca excedió de 11,9 millones de toneladas en un año.²⁷⁹¹ Además, los Estados Unidos alegan que las pruebas del expediente determinaron que las

²⁷⁸⁹ Los Estados Unidos alegan (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 497) que la capacidad de producción nacional debe compararse con la capacidad de producción extranjera y no con las importaciones. Pero es evidente que, como el 99 por ciento de la capacidad de producción de la industria de los Estados Unidos se dirige al mercado nacional (véase *Memorandum N° I-Y-209* de la USITC, cuadro FLAT-ALT-7 (Prueba documental CC-90)), mientras que, en el caso de la capacidad de producción extranjera, las exportaciones a los Estados Unidos no pasan del 3 por ciento de la capacidad de producción (informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-27, página FLAT-30 (Prueba documental CC-6)), la comparación que procede es, evidentemente, entre la capacidad de producción de los Estados Unidos y las importaciones.

²⁷⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 511.

²⁷⁹¹ Cuadro FLAT-1 (US-60).

importaciones se efectuaron sistemática y rutinariamente a menor precio que las ventas nacionales y de las miniacerías durante todo el período objeto de investigación, incluidos los años 1998, 1999 y 2000. Por lo tanto, el expediente confirma con claridad el acierto de la USITC al constatar que durante el período comprendido entre 1998 y 2000 las importaciones tuvieron un efecto más sustancial en la fijación de los precios del mercado que las miniacerías.²⁷⁹²

7.1152 Corea alega²⁷⁹³ que la comparación de los envíos de las miniacerías, tanto con los envíos de los productores integrados como con las importaciones, demuestra que la omisión de analizar el crecimiento del sector de las miniacerías disimula los acontecimientos ocurridos en el mercado estadounidense que afectaron a los productores del país. Globalmente, los envíos de CPLPAC de los Estados Unidos presentaron un aumento de 13,3 millones de toneladas entre 1996 y 2002. Sin embargo, los datos presentados por los Estados Unidos muestran que prácticamente la totalidad del aumento correspondió a las miniacerías: los envíos de los productores integrados sólo aumentaron 1,1 millones de toneladas entre 1996 y 2000, mientras que los envíos de las miniacerías aumentaron 12,2 millones de toneladas. Los envíos internos de los productores integrados durante el período intermedio -en que se produjeron las mayores pérdidas- cayeron 13,5 millones de toneladas (de 91,2 a 77,7 millones de toneladas). En cambio, los envíos de las miniacerías aumentaron 588.000 toneladas. En 1996 los envíos de las miniacerías representaban el 8,5 por ciento del total de los Estados Unidos. En 2001, habían duplicado su participación en los envíos de los Estados Unidos.

Cuadro 9. Envíos de acero laminado efectuados por las miniacerías y por los productores integrados de los Estados Unidos, y total (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniacerías	15.749	19.549	21.874	26.040	27.306	14.778	15.366
Productores integrados*	169.058	168.898	167.269	170.573	170.163	91.221	77.689
Total	184.807	188.447	189.143	196.613	198.069	105.999	93.055
Envíos de las miniacerías en porcentaje del total nacional	8,5	10,4	11,6	13,2%	14,1	13,9	16,5

* Los envíos de los productores integrados son la diferencia entre el total y los envíos de las miniacerías.

Fuentes: La capacidad de las miniacerías está tomada del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); el total de los envíos de los Estados Unidos, de Memorandum N° INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (Prueba documental CC-90).

7.1153 Corea sostiene que, en comparación con los efectos causados por las miniacerías, sobre todo en el período clave de 1998- 2001 (cuando se alega que las importaciones causaron daño), las importaciones tuvieron un papel secundario en el mercado. Si se compara el aumento de los envíos de las miniacerías con el aumento de las importaciones, resulta claro que el crecimiento global de los primeros durante el período fue abrumadoramente mayor que el de las importaciones (12,2 millones

²⁷⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 512.

²⁷⁹³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 170.

de toneladas frente a 2,6 millones). También resulta claro que, mientras los envíos de las miniacerías aumentaron 6 millones de toneladas durante el período en que la rama de producción de los Estados Unidos "sufrió, según se alega, daño causado por las importaciones" (1998-2000), las importaciones estaban disminuyendo 4,4 millones de toneladas en el año 2000 y volvieron a reducirse 46 millones de toneladas en el período intermedio. De este modo, al comienzo del período objeto de investigación las importaciones eran más voluminosas que los envíos de las miniacerías; al final del período, éstas duplicaban aquéllas con creces.²⁷⁹⁴

Cuadro 10. Comparación entre los envíos de las miniacerías de los Estados Unidos y la importación de productos laminados planos (en miles de toneladas)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniacerías	15.749	19.549	21.874	26.040	27.906	14.778	15.366
Importación	18.372	19.274	25.305	20.816	20.893	11.483	6.930
Miniacerías más importación	34.121	38.823	47.179	46.856	48.799	26.261	22.296
Porcentaje de las miniacerías en la suma anterior	46,2	50,4	46,4	55,6	57,2	56,3	68,9

Fuentes: Los envíos de las miniacerías están tomados del cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60); las importaciones, de Memorandum N° INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7 (Prueba documental CC-90).

7.1154 Corea plantea que el extraordinario crecimiento de los envíos de las miniacerías, tanto en relación con los productores integrados como en relación con las importaciones, durante todo el período -y en especial en el lapso comprendido entre 1998 y 2001- genera graves dudas sobre la afirmación de que las importaciones "llevaron los precios a la baja" durante el período de 1998-2001.^{2795, 2796} Según Corea²⁷⁹⁷, esas dudas se confirman al examinar la diferencia de los costos unitarios entre las miniacerías y los productores integrados. La comparación de esos costos unitarios muestra que en 1996 los de las miniacerías eran inferiores en 26 dólares EE.UU. por tonelada a los costos de los productores integrados, diferencia que se acrecentó a 70 dólares por tonelada en 2000 antes de llegar a una cifra asombrosa de 100 dólares por tonelada en el período intermedio de 2001. La ventaja competitiva se plasmó en la mayor participación en el mercado que se describirá más adelante.

²⁷⁹⁴ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 171.

²⁷⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 509.

²⁷⁹⁶ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 172.

²⁷⁹⁷ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 173.

Cuadro 11. Comparación del costo de los productos vendidos, entre las miniaceras y los productores integrados, respecto del acero laminado en caliente (en dólares por tonelada)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Miniaceras	311,21	301,77	293,67	250,23	257,24	266,91	232,61
Productores integrados	337,26	333,64	324,46	300,07	326,84	315,70	332,18
Ventaja de las miniaceras	26,05	31,87	30,79	49,84	69,60	48,79	99,58

Fuente: Versiones públicas de los materiales suplementarios citados en los dictámenes de los miembros de la USITC en *Investigation N° TA-201-73, Steel*, Memorandum N° INV-Y-215 (1° de mayo de 2002), cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Minimill) (Corea - Prueba documental 10, "K-10").

7.1155 Corea añade que las miniaceras, y ello no fue casual, aprovecharon las ventajas en los costos para reducir los precios y ganar participación en el mercado a expensas tanto de los productores integrados como de la importación. Además, incluso cuando los productores integrados vendían sistemáticamente acero laminado en caliente a precios *superiores* al de las miniaceras, esos precios eran inferiores al costo correspondiente a 2000 y 2001. En cambio, los precios de las miniaceras siempre estuvieron por encima sus costos durante todo el período objeto de investigación.²⁷⁹⁸

Cuadro 12. Precio unitario de venta del acero laminado en caliente: comparación entre las miniaceras y los productores integrados (en dólares EE.UU. por tonelada)

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Precio de las miniaceras	321,20	328,62	296,32	271,12	283,66	316,81	233,51
Precio de los productores integrados	353,24	365,16	350,00	308,23	320,14	332,97	269,07
Menor precio de las miniaceras	32,04	36,54	53,68	37,11	36,48	16,16	35,56

Fuente: Memorandum de la USITC INV-Y-215, cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Mini-Mill) (Corea - Prueba documental 10).

7.1156 Según Corea²⁷⁹⁹, la comparación de la diferente rentabilidad de las miniaceras y los productores integrados revela lo siguiente: entre 1991 y 2001, el único período en que las miniaceras tuvieron resultados de explotación deficitarios fue el del período intermedio de 2001, cuando las importaciones habían disminuido a su punto más bajo tanto en niveles absolutos como en niveles relativos. Además, fue en ese período (el primer semestre de 2001) que se hicieron sentir los efectos negativos de una fuerte contracción de la demanda, como reconocen la USITC y los Estados Unidos.²⁸⁰⁰ En realidad, los Estados Unidos toman el año 1996 como base de los beneficios en su

²⁷⁹⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 174.

²⁷⁹⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 175.

²⁸⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

análisis numérico debido a la similitud de la demanda de 1996 con la del primer semestre de 2001. Las miniaceras también perdieron dinero en 1996.²⁸⁰¹

Cuadro 13. Comparación de rentabilidad de las miniaceras y las aceras integradas y porcentajes de productos importados respecto de los nacionales

	1996	1997	1998	1999	2000	Enero-junio de 2000	Enero-junio de 2001
Rentabilidad de las miniaceras	-1,5%	4,1%	-3,4%	2,8%	4,9%	11,7%	-4,1%
Rentabilidad de las aceras integradas	-0,7%	4,1%	1,6%	-10,4%	-8,1%	-0,1%	-30,1%
Porcentaje de los productos importados respecto de todos los productos laminados planos nacionales	10,0	10,2	13,2	10,6	10,5	10,8	7,4

Fuente: Memorándum de la USITC INV-Y-215, cuadros STL20H3I.WK4 (Flat: Hot-Rolled Integrated) y STL20H3M.WK4 (Flat: Hot-Rolled Mini-Mill) (Corea - Prueba documental 10); y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 3, gráfico 3.

7.1157 Según Corea, el estudio adecuado del papel cumplido por las miniaceras genera graves dudas sobre el análisis de la causalidad realizado por la USITC, según el cual las importaciones, que estaban en disminución, "llevaron los precios a la baja" cuando únicamente las miniaceras ganaron participación en el mercado entre 1998 y el período intermedio de 2001. Es más importante aún que el estudio de la participación de las miniaceras en la rama de producción indica que el análisis conjunto de las aceras integradas y las miniaceras disimula los movimientos relativos de los indicadores de la rama de producción nacional y los efectos de las importaciones en el mercado. La USITC no identificó y separó debidamente esos importantes efectos de la competencia intrasectorial y, en vez de hacerlo, atribuyó los efectos a las importaciones.²⁸⁰²

7.1158 Además, Nueva Zelandia alega que la USITC, a pesar de reconocer que la producción de las miniaceras tenía efectos en los precios y contribuía en alguna medida al presunto daño, no evaluó todo el efecto de la competencia intrasectorial ni facilitó una explicación fundamentada y adecuada de la relación entre el daño causado por ese factor y cualquier daño presuntamente causado por las importaciones.²⁸⁰³ China y Nueva Zelandia alegan que la USITC no identificó, ni explicó, la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de la competencia intrasectorial distinguiéndolos de los presuntos efectos de daño del aumento de las importaciones, ni estableció explícitamente, mediante

²⁸⁰¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1094.

²⁸⁰² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 176.

²⁸⁰³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.161.

una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por ese factor no se hubiera atribuido al aumento de las importaciones.²⁸⁰⁴

7.1159 El Brasil pregunta en qué se diferencia la explicación simplista de la USITC, según la cual "... la pérdida de los pagos de la Ley de la Lana perjudicó a los criadores de corderos y engordadores y provocó la retirada de algunos de la rama de producción", que el Órgano de Apelación rechazó en *Estados Unidos - Cordero*²⁸⁰⁵, del "análisis" hecho por la USITC en este caso acerca de la competencia intrasectorial. Al reconocer el mayor volumen de la capacidad de producción de las miniacerías que funcionaban con bajos costos en el mercado, y constatar que esa capacidad efectivamente tenía efectos en los precios, la USITC sienta otra de sus afirmaciones tajantes:

"[C]onstatamos que las miniacerías no tuvieron la responsabilidad principal de las bajas de precios en el mercado interno ni fueron una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, que fuera igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".²⁸⁰⁶

7.1160 El Brasil vuelve a preguntar dónde ha procedido efectivamente la USITC a separar y distinguir las causas en esta afirmación; dónde está la explicación fundamentada y adecuada que corrobora la conclusión; y dónde se encuentra efectivamente el análisis de la USITC sobre los efectos de daño causados por el mayor exceso de capacidad de la rama de producción. Puesto que las importaciones fueron una causa de daño más importante que los aumentos de la capacidad de producción, el Brasil también pone en duda que la USITC haya constado realmente que existiera una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁸⁰⁷

7.1161 Por último, los Estados Unidos señalan al Grupo Especial los peligros de basarse en las comparaciones propuestas por Corea entre los volúmenes de envíos de las miniacerías y las importaciones. Según los Estados Unidos, esas comparaciones son engañosas porque cotejan datos sobre los envíos de las miniacerías que han sido computados doblemente (del mismo modo que su capacidad y su producción) con datos sobre las importaciones que no han sido objeto de doble cómputo.²⁸⁰⁸ Todas las cifras que utiliza Corea sobre los envíos de las miniacerías computan doblemente los envíos de desbastes, acero al carbono laminado en caliente y acero laminado en frío consumidos por las miniacerías en la fabricación de CPLPAC más elaborados. Por ejemplo, el expediente indica que, de los 27,9 millones de toneladas de CPLPAC que las miniacerías enviaron en total en 2000, 16.043 millones de toneladas (equivalentes a más del 57 por ciento) correspondían a transferencias internas destinadas a la fabricación de productos más elaborados, consistentes en su gran mayoría en chapas y productos planos de acero al carbono laminado en caliente y en frío.²⁸⁰⁹ En otras palabras: si se elimina el doble cómputo de las transferencias internas, el tonelaje real de CPLPAC enviado por las miniacerías resulta exagerado en los gráficos de Corea, que como

²⁸⁰⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 369; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.156.

²⁸⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 185 y 186.

²⁸⁰⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 65.

²⁸⁰⁷ Segunda comunicación escrita del Brasil, párrafo 77.

²⁸⁰⁸ Estas comparaciones figuran en la Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 169-176.

²⁸⁰⁹ Véase *Minimill Trade Data*, página 1 (EE.UU. - Prueba documental 60).

mínimo lo duplican. Por el contrario, los datos sobre las importaciones que se utilizan en los gráficos de Corea no computan doblemente las importaciones porque, cuando esos envíos se utilizan en la fabricación de productos más elaborados, pasan a considerarse producción nacional y envíos nacionales. Los Estados Unidos plantean que, en otras palabras, el análisis de Corea se basa en comparaciones de volúmenes exagerados de envíos de las miniacerías con datos sobre las importaciones que no adolecen de la misma exageración. Para comparar válidamente el volumen de los envíos de las miniacerías con los volúmenes de importación, Corea debió haber comparado los envíos comerciales de las miniacerías con las importaciones (como hicieron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita), ya que esas cifras no contienen ningún doble cómputo de las transferencias internas de CPLPAC por las miniacerías. Procediendo así, el Grupo Especial reconocerá que en cada uno de los años del período objeto de investigación hubo un volumen de envíos de CPLPAC de las miniacerías considerablemente inferior al de las importaciones, lo que pone de manifiesto que estas últimas tenían una probabilidad mucho mayor que las miniacerías de causar efectos graves y negativos en los precios internos durante ese período.²⁸¹⁰

7.1162 Corea replica que en la segunda reunión sustantiva los Estados Unidos admitieron que los datos sobre las miniacerías citados por Corea en su Primera comunicación escrita eran exactos. Los Estados Unidos limitaron sus objeciones a la pertinencia de comparar volúmenes de importación con envíos de las miniacerías que incluían a la vez envíos comerciales e internos (el denominado "doble cómputo"). Como señaló Corea en su respuesta, los envíos de las miniacerías que Corea indicó en los párrafos 170 y 171 están expresados con las mismas bases que los envíos incluidos en el total de los envíos de los Estados Unidos en el Memorándum de la USITC INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT-7.²⁸¹¹ Es evidente que las importaciones están comparadas con el total de los envíos de los Estados Unidos indicado en el cuadro mencionado, por lo que resulta de igual evidencia que las importaciones están adecuadamente comparadas con la parte que corresponde en esas cifras a las miniacerías.²⁸¹²

7.1163 Nueva Zelandia replica que los Estados Unidos pretenden justificar retrospectivamente las conclusiones de la USITC apoyándose en pruebas que fueron suprimidas de su informe, en particular la información sobre los precios que, según se alega, indicaba que los productos importados se vendían a menor precio que la producción de las miniacerías²⁸¹³ y que los volúmenes de importación excedían de la producción de las miniacerías.²⁸¹⁴ Estos datos no pueden formar parte del expediente a

²⁸¹⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 40 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁸¹¹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafos 170 y 171; cuadro FLAT-1 (EE.UU. - Prueba documental 60), y versiones públicas de los materiales complementarios citados en los dictámenes de los miembros de la USITC en la investigación *TA-201-73, Steel, Memorandum* N° INV-Y-209 (1° de mayo de 2002) ("Memorándum INV-Y-209 de la USITC") (Prueba documental CC-90).

²⁸¹² Corea señala también que, como indicó en la segunda reunión sustantiva, cualquier problema de "doble cómputo" es consecuencia directa de la definición demasiado amplia del producto similar "acero laminado plano". Ninguna de las partes demandadas apoyó ante la USITC el producto similar "acero laminado plano". Todas ellas alegaron claramente que los desbastes, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío, el acero resistente a la corrosión y las chapas constituían cinco productos similares separados.

²⁸¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 508, 473 y 474, basados en el cuadro Flat-1 del informe de la USITC, volumen II, página 4, que ha sido expurgado.

²⁸¹⁴ *Ibid.*, párrafo 512, que se basa en el cuadro Flat-1 del informe de la USITC, volumen II, página Flat-4, que ha sido expurgado.

los efectos de este asunto. Los Estados Unidos tenían que demostrar la no atribución "explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada" *antes* de aplicar la medida de salvaguardia. Como ha señalado Nueva Zelandia, los datos no aparecen en parte alguna del informe de la USITC y ahora es demasiado tarde para tratar de justificar la constatación de la USITC remitiéndose a datos que no figuraron en su informe.²⁸¹⁵

7.1164 También el Japón replica que la USITC desconoció las pruebas de que Nucor, una miniacería nacional, era líder en la fijación de precios de los productos de acero laminado en caliente y en frío, dos de las categorías más importantes de CPLPAC.²⁸¹⁶ Esta actitud de desconocimiento resulta bastante sorprendente, según el Japón, puesto que la USITC se apoyó explícitamente en esa prueba en otras actuaciones recientes relativas al acero laminado en frío.^{2817, 2818}

7.1165 El Japón sostiene también²⁸¹⁹ que la USITC desconoció datos que indicaban que las miniacérias aumentaban su participación en el mercado con precios inferiores, particularmente en 2000 y 2001:

Cuadro 14. Distribución del mercado entre las miniacérias,
la importación y las acerías integradas²⁸²⁰

Período	Importación	Miniacérias	Acerías integradas
Enero-junio de 2000	26,7%	21,8%	51,5%
Julio-diciembre de 2000	22,2%	25,9%	51,9%
Enero-junio de 2001	13,1%	31,4%	55,5%

²⁸¹⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.137.

²⁸¹⁶ *Joint Respondents' Post Hearing Brief on Flat-Rolled Steel* (1º de octubre de 2001) (escrito presentado por el estudio jurídico Willkie Farr and Gallagher), página 94 (Prueba documental CC-53). (En las audiencias de la USITC de la reciente investigación antidumping sobre el acero laminado en caliente, el Presidente de Nucor declaró lo siguiente como testigo: "Si los pedidos que recibimos en el trimestre en curso son pocos, bajamos nuestros precios para aumentar los pedidos. ¿Qué ocurrió en 2000? Un período de demanda muy intensa de acero laminado en caliente. Al final del primer trimestre, y durante todo el resto del año, nuestros pedidos de acero laminado en caliente estaban disminuyendo. Respondimos bajando nuestros precios." *Ibid.*, en cita de *Certain Hot-Rolled Steel from Argentina and South Africa*, publicación de la USITC N° 3446, Inv. N°s 701-TA-404 (Final) y 731-TA-898 and 905 (Final) (agosto de 2001), páginas 57 y 58 de la transcripción (declaración del Sr. DiMicco). Éste declaró también lo siguiente: "Sobre la base de nuestra experiencia anterior, como empresa productora mundial de bajo costo, consideramos que sin duda es mejor tener una alta utilización de la capacidad con precios bajos que una baja utilización de la capacidad con precios altos").

²⁸¹⁷ Véase la Prueba documental CC-34, *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Brazil, Japan, Russia, South Africa and Thailand*, Inv. N°s 701-TA-393 and 731-TA-829-830, 833-8324, 836, and 838 (Final), publicación de la USITC N° 3283 (marzo de 2000), páginas 22 y 23.

²⁸¹⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 145.

²⁸¹⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 146.

²⁸²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, EE.UU. - Prueba documental 60.

7.1166 Según el Japón, puesto que en 2001 la mayoría de las fuentes de importación estaban excluidas del mercado por derechos antidumping y compensatorios, no resulta sorprendente que las miniaceras se beneficiaran en grado desproporcionado, ganando participación en el mercado dos veces más que las acerías integradas.

7.1167 El Japón sostiene que los Estados Unidos procuran una vez más desviar la atención hacia la capacidad de producción extranjera.²⁸²¹ El Japón reitera que esta comparación de datos en bruto sobre la capacidad global es incorrecta. Como prácticamente toda la capacidad de producción de los Estados Unidos permanece en el mercado nacional, la capacidad de las miniaceras se destina casi exclusivamente al mercado estadounidense. Además, la USITC sabe que las miniaceras tradicionalmente han fijado precios con el objetivo de ocupar sus plantas de producción, tratando de mantener altos índices de utilización de la capacidad.²⁸²² Con este modelo de actividad, la nueva capacidad de las miniaceras tiene una probabilidad mucho mayor de afectar a los precios del mercado interno que la capacidad de producción extranjera.²⁸²³

7.1168 El Japón plantea igualmente que los Estados Unidos también procuran desviar la atención hacia el nivel total de los envíos.²⁸²⁴ Sin embargo, al proceder así los Estados Unidos no reconocen que las miniaceras producen sobre todo chapas y acero laminado en caliente y en frío, y sólo producen, cantidades limitadas de acero galvanizado, y no producen desbastes.²⁸²⁵ Además, los Estados Unidos sólo toman en consideración el nivel de los envíos, y no las tendencias que se registran a lo largo del tiempo. Entre 1999 y 2001, cuando la rama de producción nacional comenzó a experimentar problemas, las importaciones disminuían y los envíos de las miniaceras estaban en aumento.²⁸²⁶

Costos heredados

7.1169 Corea alega que no cabe duda de que los costos heredados fueron un factor importante en la explicación de la situación desfavorable de la rama de producción. Corea, China, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que la USITC reconoció que los costos heredados causaban daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones.²⁸²⁷

²⁸²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 511.

²⁸²² *Joint Respondents' Prehearing Brief on Cold Rolled Steel* (11 de septiembre de 2001) (escrito presentado por el estudio jurídico Willkie Farr and Gallagher) (donde se analiza la forma en que la rama de producción nacional de los Estados Unidos ha creado y utilizado al máximo sus plantas de producción, como lo muestra el aumento de volumen de sus envíos durante todo el período), páginas 20-23 (Prueba documental CC-53).

²⁸²³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 147.

²⁸²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 512.

²⁸²⁵ Informe de la USITC, página 65 ("el acero laminado en caliente es el principal producto comercial de las miniaceras").

²⁸²⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 148.

²⁸²⁷ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 177; Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 362; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.163; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 204.

7.1170 Corea y el Brasil afirman que la USITC apreció indudablemente la gravedad de la situación en lo referente a los costos heredados. Incluso con las medidas aplicadas para paliar los efectos de las importaciones, la USITC admitió que la viabilidad futura y la situación de la rama de producción sólo podían asegurarse resolviendo esos costos.²⁸²⁸ Nueva Zelandia añade que la USITC constató que la financiación de los costos heredados constituye "un problema angustioso para la rama de producción nacional"; que esos costos "han impedido una necesaria consolidación de la rama de producción nacional"; señaló "[l]as dificultades para el cumplimiento de estas obligaciones", describiéndolas como "un antiguo problema"; y llegó a la conclusión de que "pueden haber dejado a algunas empresas de la rama de producción nacional con menor capacidad para competir con las importaciones de bajo precio".²⁸²⁹

7.1171 Sin embargo, según Corea y el Brasil, la USITC rechazó seguidamente la importancia de los costos heredados aduciendo que "los declarantes no han invocado ningún motivo por el que los antiguos problemas de la rama de producción pudieran no causar daños en 1996 ni 1997 pero empezaran después a provocar la baja de los precios y suprimir los ingresos en 1998-2000". El Brasil alega que esta afirmación contradice el expediente y desconoce las tremendas diferencias existentes entre distintos sectores de la rama de producción a este respecto.²⁸³⁰ Corea alega que los costos heredados sin duda siguieron repercutiendo considerablemente en la situación de la rama de producción, y fueron el motivo por el que el sector integrado tuvo un desempeño más desfavorable que el sector de las miniacerías. Por lo tanto, según Corea, la USITC debió haber identificado, distinguido y separado los factores de daño causados por los costos heredados, que comprendía tan evidentemente, antes de sentar la conclusión de que existía una relación sustancial entre las importaciones y el daño grave a la rama de producción.²⁸³¹

7.1172 El Brasil alega que el examen y la explicación superficiales de la USITC sobre la cuestión de los costos heredados no corresponden a lo que la USITC consideraba evidentemente un problema grave de la rama de producción. Según el Brasil, en las declaraciones de la USITC estaba implícita la realidad de que los costos heredados afectaban a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones. Sin embargo, el Brasil alega que la USITC no se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño causado por este otro factor de reconocida importancia y que, por lo tanto, el análisis de la USITC no bastó para cumplir la norma del párrafo 2 b) del artículo 4.²⁸³²

7.1173 Los Estados Unidos responden que la USITC reconoció en su análisis que los costos heredados habían sido, y seguían siendo, un obstáculo de largo plazo para las perspectivas de consolidación de la rama de producción.²⁸³³ Observó, sin embargo, que el problema de los costos

²⁸²⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 129; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 207.

²⁸²⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.130.

²⁸³⁰ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 177; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 204.

²⁸³¹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 131.

²⁸³² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 207.

²⁸³³ Informe de la USITC, página 64. En realidad, el informe de la USITC sobre los hechos presenta un minucioso análisis de la repercusión que tuvieron esos costos en la situación de la rama de producción. Informe de la USITC, páginas OVERVIEW -31 a 35.

heredados en la rama de producción era anterior al período objeto de investigación y que esos costos no habían impedido que la rama de producción obtuviera un rendimiento razonable en 1996 y 1997, antes del aumento súbito de las importaciones de 1998.²⁸³⁴ Además, aunque la USITC reconoció explícitamente que el lastre de los costos heredados variaba entre los productores y había dejado a algunos en situación más vulnerable al daño causado por las importaciones, constató que no había pruebas en el expediente que vincularan los costos heredados con las bajas de precios que causaron un daño grave a la rama de producción en la última parte del período investigado.²⁸³⁵ En consecuencia, la USITC descartó razonablemente esos costos como otro factor causante de daño a la rama de producción durante el período objeto de investigación.²⁸³⁶

7.1174 Nueva Zelandia replica²⁸³⁷ que, a pesar de que la USITC apreciaba claramente la gravedad de la situación causada por los costos heredados, se las ingenió para llegar, a despecho de su propio razonamiento y de las pruebas, a la conclusión de que los costos heredados:

"[N]o son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción. Constatamos, por lo tanto, que los costos heredados no son una fuente de daño a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones".²⁸³⁸

7.1175 Nueva Zelandia alega que este razonamiento incurre en un evidente vicio de *non sequitur*: ¿por qué estaba dispuesta la USITC a atribuir gravedad a los costos heredados únicamente si provocaban la baja de los precios internos, cuando acababa de enumerar una serie de otros efectos negativos?²⁸³⁹

7.1176 Los Estados Unidos añaden que la constatación de la USITC de que los costos heredados no contribuyeron a los deterioros de la situación de la rama de producción durante el período cuenta con pleno apoyo en las pruebas del expediente. A este respecto, la USITC elaboró en su informe un análisis de los efectos económicos que estos costos tuvieron en los resultados financieros de la rama de producción.²⁸⁴⁰ Ese análisis indica no sólo que los costos heredados no contribuyeron al deterioro de la situación financiera de la rama de producción durante el período comprendido entre 1996 y 2000, sino que la evolución de esos "costos" en realidad favoreció a la rama de producción respecto de sus resultados de explotación durante el período.²⁸⁴¹ En ese sentido, dicho análisis indica que el costo periódico neto total, para los productores de acero que tenían planes articulados en función de las prestaciones o de las contribuciones, en realidad disminuyó durante el período; más concretamente, el costo periódico neto total de las pensiones de jubilación y otras prestaciones, tanto

²⁸³⁴ Informe de la USITC, página 64.

²⁸³⁵ Informe de la USITC, página 64.

²⁸³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 503.

²⁸³⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.130.

²⁸³⁸ Informe de la USITC, volumen 1, página 64.

²⁸³⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.131.

²⁸⁴⁰ Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -9.

²⁸⁴¹ Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -9.

para los empleadores con sistemas basados en determinadas prestaciones como para los que tenían sistemas basados en determinadas contribuciones, disminuyó 447 millones de dólares EE.UU. en el período comprendido entre 1996 y 2000.²⁸⁴² Como son éstos los costos que se reflejan en los resultados de explotación de la rama de producción²⁸⁴³, sus "costos heredados" no acrecentaron los costos totales durante el período, como indican los reclamantes; por el contrario, a lo largo del período los "costos heredados" de la rama de producción en realidad redujeron el costo de los productos vendidos, acrecentando en alguna medida los niveles de los ingresos de explotación.²⁸⁴⁴

7.1177 Los Estados Unidos alegan que la USITC, por lo tanto, constató correctamente que los costos heredados de la rama de producción no habían contribuido al daño grave que sufría durante el período objeto de investigación. Aunque los reclamantes señalan con acierto que la USITC reconoció que los costos heredados representaban "un problema angustioso" para la rama de producción, desconocen el hecho de que la USITC manifestó claramente que la cuestión de los costos heredados era un problema anterior al período objeto de investigación que habría de poner obstáculos a los esfuerzos futuros de la rama de producción para su reajuste, pero que no contribuyó en grado significativo a los problemas de precios o de costos que causaron el daño que había sufrido durante ese período.²⁸⁴⁵

7.1178 Nueva Zelandia replica que el informe de la USITC llegó, en realidad, a la conclusión contraria. Admitió diversos efectos de daño causados por los costos heredados, pero después los eludió. Debido a ello, no se hizo absolutamente ningún esfuerzo para evaluar su naturaleza y alcance ni sus efectos de daño separándolos y distinguiéndolos de los efectos del aumento de las importaciones.²⁸⁴⁶

7.1179 El Brasil alega, que la USITC, a pesar de haber observado que "la cuestión de los costos heredados presenta enormes variaciones entre los productores nacionales", no hizo ningún esfuerzo para distinguir entre los productores que tenían un gigantesco lastre de costos heredados y los que no lo tenían. En la rama de producción de CPLPAC habría descubierto que la distinción sigue la línea divisoria entre los tipos de tecnología empleados en la producción de acero. Las acerías integradas soportan una parte abrumadora de los costos heredados dentro de la rama de producción. Sin embargo, según el Brasil, el análisis de la USITC olvidó esa distinción, incluido lo que significó para las empresas integradas cuando, entrado ya el año 2000, se estaban acumulando aumentos gigantescos

²⁸⁴² Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -9. A este respecto, el costo periódico neto total correspondiente a los costos heredados de esas empresas disminuyó sistemáticamente durante el período, pasando de 1.123 millones de dólares en 1996 a 834 millones en 1998 y a 676 millones en 2000: *ibid*. El costo periódico neto total de estos conceptos se calcula sumando el costo periódico neto (o las prestaciones) de las pensiones de jubilación y otras prestaciones correspondientes a los empleadores con sistemas basadas en contribuciones determinadas y las demás prestaciones de jubilación correspondientes a los empleadores con sistemas basados en contribuciones determinadas: *ibid*. Éstas son las sumas reconocidas en las declaraciones sobre ingresos de explotación de las empresas: *ibid*.

²⁸⁴³ Es importante señalar que los conceptos indicados como "sumas reconocidas en los estados financieros" del cuadro OVERVIEW -9 corresponden a elementos del pasivo o del activo incluidos en el balance de una empresa, y no en sus declaraciones sobre los resultados de explotación: informe de la USITC, páginas 33 y 35.

²⁸⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 504.

²⁸⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 505.

²⁸⁴⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.133.

de la capacidad de producción de las miniacerasías.²⁸⁴⁷ A este respecto, Nueva Zelandia alega que la circunstancia de que "la carga de los costos heredados presenta enormes variaciones entre los productores nacionales" no es motivo alguno para descartar los costos heredados como causa de daño. En realidad, según Nueva Zelandia, esa circunstancia confirma la conclusión ya establecida de que esto no hizo más que intensificar los efectos, ya graves, que la competencia intrasectorial tenía para las acerías integradas.²⁸⁴⁸

7.1180 A juicio de Nueva Zelandia, el hecho de que los costos heredados fueran un problema anterior al período objeto de investigación y no constituyera una cuestión nueva para la rama de producción no tiene importancia si esos costos, como efectivamente ocurrió, seguían reduciendo la competitividad y los beneficios durante ese período. Nueva Zelandia sostiene que, conforme a los términos del párrafo 2 b) del artículo 4, los costos heredados "causan daño a la rama de producción nacional [al mismo tiempo que el aumento de las importaciones]". Nueva Zelandia también alega que el hecho de que ciertas partes de la rama de producción pudieran actuar con rentabilidad en determinado momento del período objeto de investigación tampoco tiene importancia en sí mismo: lo que se trata de determinar es si los costos heredados causaron daño a pesar de ello, en ese momento o en otros.²⁸⁴⁹ Nueva Zelandia afirma que el hecho de que los costos heredados hayan estado presentes durante cierto tiempo evidentemente carece de toda pertinencia mientras esos costos igualmente "causen daño a la rama de producción nacional [al mismo tiempo que el aumento de las importaciones]", conforme a los términos del párrafo 2 b) del artículo 4.^{2850, 2851}

7.1181 Nueva Zelandia observa que existieron costos netos situados entre 30 y 65 dólares EE.UU. por tonelada de acero producida por las acerías integradas, con un total en toda la rama de producción situado entre 1.700 y 3.600 millones de dólares. En términos de costos corrientes, los productores integrados estudiados por la USITC debieron cubrir en el año 2000 prestaciones de jubilación por valor de 742 millones de dólares. Además, durante el mismo año, las prestaciones que debieron pagar los productores de acero estudiados por la USITC excedieron del activo de los fondos en 6.600 millones de dólares.²⁸⁵²

7.1182 Corea señala²⁸⁵³ que los Estados Unidos citan ahora cuadros del informe interno para indicar que la parte de corto plazo de los costos heredados, que según Corea era enorme, tuvo alguna disminución durante el período.²⁸⁵⁴ Corea sostiene que, hayan disminuido o no, el peso absoluto de tales costos heredados en los resultados de las empresas integradas de la rama de producción es

²⁸⁴⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 206.

²⁸⁴⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.167.

²⁸⁴⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.166.

²⁸⁵⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.166.

²⁸⁵¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.134.

²⁸⁵² Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.164 y 4.165; y Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.133.

²⁸⁵³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 179.

²⁸⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 504.

innegable²⁸⁵⁵ y quedó confirmado por la USITC en su recomendación al Presidente sobre medidas correctivas. Como observó el Sra. Okun:

"[S]i bien la Comisión no constató que esas otras causas [costos de pensiones, de servicios médicos, de reparación de daños al medio ambiente y ciertas cuestiones laborales] fueran una causa de daño más importante ... que las importaciones, *esto no significa* que tales problemas no deban abordarse como parte de una medida correctiva que facilite el reajuste positivo ante la competencia de las importaciones reduciendo costos y haciendo posible la reestructuración de la rama de producción".²⁸⁵⁶

7.1183 China y Nueva Zelandia alegan que el análisis de la USITC sobre los costos heredados no determina ni explica la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de esos costos distinguiéndolos de los presuntos efectos de daño del aumento de las importaciones, ni establece explícitamente, mediante una explicación fundamentada y adecuada, que el daño causado por ese factor no se atribuya al aumento de las importaciones.²⁸⁵⁷ En particular, China alega que la USITC no explicó por qué los costos heredados constituían un problema; cómo repercutía ese problema en la situación de la rama de producción; de qué modo los costos heredados habían impedido la necesaria consolidación; y los efectos que ello había tenido en la rama de producción.²⁸⁵⁸

Consolidación de los compradores

7.1184 China alega que la USITC reconoció que la consolidación de los compradores era una causa de daño.²⁸⁵⁹ Agrega que la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de esos efectos. Según China, no basta afirmar simplemente que un factor no puede explicar por sí solo una baja importante de los precios. Las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias estipulan que se determinen los efectos de daño causados por todos los factores.²⁸⁶⁰

7.1185 Los Estados Unidos aducen como defensa que la USITC se refirió al argumento planteado por algunos declarantes extranjeros según el cual la consolidación de los compradores había repercutido en el poder de negociación y en los beneficios de la rama de producción.²⁸⁶¹ Tras reconocer que se habían producido algunas consolidaciones en las operaciones de compra de fabricantes de

²⁸⁵⁵ El Presidente de Bethlehem Steel prestó declaraciones específicamente sobre la magnitud de esos costos, como señaló el Sra. Okun, miembro de la Comisión: "Tenemos ahora 13.000 trabajadores en actividad que tratan de mantener a 74.000 familias a su cargo, lo que representa más de 100.000 personas que esa reducida base de trabajadores trata de mantener." Informe de la USITC, volumen I, página 442, nota 70 (Prueba documental CC-6).

²⁸⁵⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 442, nota 69 (sin cursivas en el original) (Prueba documental CC-6).

²⁸⁵⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 368; y Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.162.

²⁸⁵⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 368.

²⁸⁵⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 359 y 364.

²⁸⁶⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 370.

²⁸⁶¹ Informe de la USITC, página 65.

automóviles y otros sectores compradores de acero, la USITC descartó este factor como causa de daño observando que había existido durante cierto número de años y había comenzado antes de 1998, el año del aumento súbito de las importaciones.²⁸⁶² Además, la USITC declaró que no encontraba pruebas que indicasen que la consolidación tuviera efectos en la fijación de los precios internos ni de que hubiera sido causa de daño grave para la rama de producción.²⁸⁶³

7.1186 Los Estados Unidos alegan que, habida cuenta de que China no ha presentado ningún fundamento sustancial en apoyo de estos argumentos, está claro que las constataciones de la USITC a este respecto son razonables y que la USITC desechó adecuadamente el argumento de que la consolidación de los compradores era una fuente de daño para la rama de producción.²⁸⁶⁴

7.1187 China argumenta que las consolidaciones de compradores constituyen un proceso en curso que abarca la totalidad del período objeto de investigación. Como pueden reducir la capacidad de negociación y los márgenes de beneficios de los productores nacionales, la USITC debió haber distinguido estos efectos de los causados por las importaciones y debió haber dotado sus constataciones de "elementos sustanciales". China afirma que la USITC no lo hizo.²⁸⁶⁵

Deficiencias de gestión

7.1188 China señala que los declarantes argumentaron ante la USITC que las decisiones inconvenientes de las empresas acrecentaron su endeudamiento y provocaron resultados financieros desfavorables y quiebras. Según China, la USITC, se limitó a responder que, como la situación financiera de la rama de producción "se debilitó tras el aumento súbito de las importaciones", ello fue consecuencia del daño causado por ese aumento y, por lo tanto, las decisiones financieras desacertadas no pueden ser causa de daño, sobre todo porque el mayor endeudamiento no puede explicar las bajas de precios. China alega que esto no constituye una respuesta. Cuando la USITC afirma que un factor no puede ser una causa porque la causa es otro factor, no indica por qué el primero no lo es. A juicio de China, no se dio absolutamente ninguna explicación.²⁸⁶⁶

7.1189 Los Estados Unidos responden que la USITC se refirió al argumento planteado por los importadores y los productores extranjeros según el cual la rama de producción había sufrido daño causado por decisiones de gestión equivocadas, como las relativas a inversiones de capital.²⁸⁶⁷ La USITC constató que este argumento "no era convincente", observando que el mayor endeudamiento y otras decisiones de gestión de la rama de producción no podían explicar la baja de los precios que se produjo durante el período.²⁸⁶⁸ Además, la USITC dijo que el expediente indicaba que la importante declinación de los resultados de la rama de producción se había iniciado en 1998, cuando irrumpieron

²⁸⁶² Informe de la USITC, página 65.

²⁸⁶³ Informe de la USITC, página 65.

²⁸⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 517.

²⁸⁶⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 222.

²⁸⁶⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 375.

²⁸⁶⁷ Informe de la USITC, página 64.

²⁸⁶⁸ *Ibid.*

los productos importados en el mercado y comenzaron a impulsar los precios a la baja.²⁸⁶⁹ La USITC observó que esas importaciones impidieron que la rama de producción mantuviera o alcanzara altos niveles de rentabilidad y que su grado de endeudamiento se debía a la competencia de las importaciones y no era una causa de daño.²⁸⁷⁰ En resumen, la USITC determinó debidamente la naturaleza y el alcance del daño causado por este otro factor, constató que no había pruebas de que la rama de producción hubiera sufrido daño causado por decisiones de gestión equivocadas, y descartó razonablemente este presunto factor de "daño" como eventual fuente de él.²⁸⁷¹

7.1190 Los Estados Unidos alegan que, como China no ha presentado ningún elemento sustancial en apoyo de sus argumentos, está claro que las constataciones de la USITC a este respecto son razonables y que la USITC desechó adecuadamente el argumento de que las deficiencias de gestión constituyeron una fuente de daño para la rama de producción.²⁸⁷²

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1191 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de determinados productos planos de acero, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).²⁸⁷³

7.1192 China agrega que, en el informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.²⁸⁷⁴

²⁸⁶⁹ *Ibid.*

²⁸⁷⁰ *Ibid.*

²⁸⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 515-517.

²⁸⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 515-516.

²⁸⁷³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 380.

²⁸⁷⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 383.

7.1193 A este respecto, las Comunidades Europeas observan que la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones procedentes de México representaban una parte sustancial del total de las importaciones y "contribuían en grado importante" al daño. Las Comunidades Europeas observan que el Presidente resolvió después excluir las importaciones procedentes de México del alcance de la medida.²⁸⁷⁵ China observa que el Canadá y México figuraban entre los cinco principales proveedores de CPLPAC durante el período objeto de investigación. El índice de incremento de las importaciones procedentes de México fue mayor que el correspondiente al total de las importaciones; y el valor unitario medio de las importaciones procedentes de México del producto respectivo estuvo sistemáticamente por debajo del valor unitario medio de las importaciones de otras fuentes²⁸⁷⁶, lo que permitió que esos productos importados se vendieran a menor precio que los estadounidenses.²⁸⁷⁷

7.1194 En vista de lo anterior, las Comunidades Europeas, China, Nueva Zelandia y el Brasil sostienen que las importaciones procedentes del TLCAN que quedaron excluidas de la medida eran claramente "otro factor" a los efectos de la no atribución. Sin embargo, los Estados Unidos no analizaron ese factor ni establecieron explícitamente que sus efectos no se atribuyeran a las importaciones procedentes de otros países.²⁸⁷⁸ Más precisamente, las Comunidades Europeas alegan que la USITC, a pesar de constatar que el Canadá figuraba entre los cinco principales importadores y que las importaciones procedentes de México contribuían en grado importante al daño grave sufrido por la rama de producción nacional, no realizó un análisis a los efectos de la no atribución respecto de los efectos de daño causados por esas importaciones excluidas.

7.1195 Los Estados Unidos insisten simplemente en que no están obligados a realizar tal análisis. Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.²⁸⁷⁹

7.1196 El Brasil alega que la forma en que la USITC trató el daño y la causalidad respecto de las importaciones procedentes del TLCAN sólo sirvió para llenar las apariencias y fue inadecuada. La USITC observó únicamente que "... habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis del daño las importaciones procedentes del Canadá". Sin embargo, según el Brasil, el análisis general realizado por la USITC sobre la causalidad y la función cumplida por otras causas no mencionó ni una sola vez la función de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN distinguiéndolas del total de las importaciones. El Brasil sostiene que nunca se intentó siquiera realizar un análisis sobre los hechos relativos a las importaciones no procedentes del TLCAN.²⁸⁸⁰ El Brasil alega que la respuesta de la USITC al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales respecto de las importaciones procedentes del TLCAN no fue mejor, en ningún sentido, que su análisis inicial. A juicio del Brasil, no hubo ningún análisis de los hechos, sino únicamente la simple afirmación de que "las mismas consideraciones que nos llevaron a la conclusión de que el aumento de las importaciones de CPLPAC constituye una causa

²⁸⁷⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 469.

²⁸⁷⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 66.

²⁸⁷⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 224.

²⁸⁷⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 376; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 224; respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 82 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

²⁸⁷⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 376.

²⁸⁸⁰ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

sustancial de daño grave a la rama de producción nacional valen también para el aumento de las importaciones de CPLPAC provenientes de todas las fuentes distintas del Canadá y México".²⁸⁸¹

7.1197 Apoyándose en las decisiones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo y Estados Unidos - Tubos*, el Brasil sostiene que un análisis superficial de la USITC sobre las importaciones no procedentes del TLCAN no cumple la prescripción de paralelismo que resulta del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente caso, el Brasil alega que la USITC no llevó a cabo ninguna evaluación específica de las importaciones no procedentes del TLCAN, como lo requería el paralelismo. Lo que hizo la USITC fue evaluar las importaciones procedentes del TLCAN concluyendo que no alteraría sus conclusiones de existencia de daño y causalidad referentes al total de las importaciones. El Brasil sostiene que, al proceder así, la USITC repitió exactamente los mismos errores que antes destacó el Órgano de Apelación.²⁸⁸² El Brasil alega que la conclusión infundada de la USITC según la cual "habría llegado al mismo resultado", para justificar la exclusión de los países del TLCAN de la medida recomendada, utilizaba exactamente el mismo texto que, según constató el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, no cumplía el requisito del paralelismo. El Brasil sostiene que esa afirmación no cumple la obligación de determinar en qué forma corroboran los hechos la constatación de que las importaciones no procedentes del TLCAN causaban por sí solas un daño grave o amenaza de daño grave.²⁸⁸³

7.1198 El Brasil añade que la USITC no cumplió su obligación de dar "una obligación fundamentada y adecuada que establezca explícitamente" que las importaciones causaron por sí solas un daño grave a la rama de producción nacional, porque no determinó que las importaciones no procedentes del TLCAN causaran por sí solas un daño grave; sus conclusiones sobre la relación de causalidad entre las importaciones no procedentes del TLCAN y el daño grave fueron vagas y se limitaban a dar por supuesto o sugerir por qué esas importaciones causaban daño grave por sí solas. El análisis de la USITC, por lo tanto no cumplió el requisito del paralelismo.²⁸⁸⁴

Derechos antidumping y compensatorios en vigor y procedimientos en curso en la materia

7.1199 Corea y el Brasil observan que la USITC reconoció que la imposición de derechos antidumping y compensatorios "contuvo en alguna medida la corriente de importaciones después de 1998".²⁸⁸⁵ Sin embargo, Corea alega que la USITC no consideró debidamente los efectos de los derechos antidumping y compensatorios, que limitaron considerablemente los volúmenes de importación y repararon el daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales. La gran mayoría de los productos importados que habían aumentado en el período de 1997-98 eran productos laminados en caliente, sujetos a importantes restricciones a través de derechos antidumping y compensatorios.²⁸⁸⁶

²⁸⁸¹ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 230.

²⁸⁸² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 231.

²⁸⁸³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 232.

²⁸⁸⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 233.

²⁸⁸⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 139; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 208.

²⁸⁸⁶ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 139.

7.1200 El Brasil alega que, en realidad, las importaciones disminuyeron considerablemente, en términos globales, respecto de sus niveles de 1998 y se mantuvieron estables en 1999 y 2000. Cada uno de los productos importados sujetos a derechos antidumping y compensatorios y a investigaciones en la materia registró una disminución aguda. Respecto de CPLPAC acabados, la tendencia también fue de fuerte descenso. Según el Brasil sólo aumentaron las importaciones de desbastes, impulsadas por la demanda de la propia rama de producción nacional respecto de ese producto.²⁸⁸⁷

7.1201 Corea alega que el alcance del daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales que quedaron reparadas por derechos antidumping y compensatorios debió determinarse separadamente. Ese análisis, si se hubiera llevado a cabo, habría indicado que el daño subsistente era causado por los demás factores antes analizados.²⁸⁸⁸

7.1202 Los Estados Unidos responden que, desde el punto de vista jurídico, ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a la autoridad competente a excluir las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios en su cálculo destinado a evaluar la contribución de las importaciones al daño. Por el contrario, las disposiciones básicas del Acuerdo sobre Salvaguardias obligan a la autoridad competente a evaluar el daño grave y la causalidad examinando si las "importaciones" -es decir, todas ellas y no sólo las "efectuadas en condiciones leales"- han causado un daño grave a la rama de producción nacional que produce el artículo similar o directamente competidor. En efecto, a menos que rija determinada excepción del Acuerdo, la medida correctiva impuesta debe aplicarse a todas las importaciones del producto respectivo, "independientemente de la fuente de donde proceda", sin tener en cuenta si algunas importaciones están sujetas a derechos antidumping o compensatorios. El Acuerdo no indica que la autoridad competente deba tratar las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios como si fuesen un factor de daño distinto de las importaciones.²⁸⁸⁹

7.1203 Los Estados Unidos también sostienen que el argumento del Brasil y Corea tiene por premisa que la imposición de derechos antidumping o compensatorios sobre las importaciones procedentes de determinado país elimina todo los efectos de daño que esas importaciones han tenido, o pueden tener, para una rama de producción. Con arreglo al Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC, la autoridad investigadora puede imponer derechos sobre las importaciones si los productos objeto de dumping o subvencionados causan un "daño importante" a la rama de producción nacional que produce el producto similar. Como ha declarado el Órgano de Apelación, el criterio de "daño importante" que figura en esos Acuerdos exige un grado de daño menor que el criterio de "daño grave" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De este modo, la autoridad investigadora sólo debe determinar, en las investigaciones antidumping o sobre medidas compensatorias, si existe el grado necesario de daño -es decir, el "daño importante"- para cumplir los requisitos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC; no necesita evaluar si la rama de producción sufre un nivel de daño "grave", superior al nivel "importante" requerido por el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.²⁸⁹⁰ En consecuencia, aunque los derechos antidumping y compensatorios son medidas correctivas destinadas a compensar el nivel de las subvenciones o la cuantía del "dumping" constatado respecto de las importaciones que proceden de un país y, con ello, reparar el daño "importante" causado por esas importaciones objeto

²⁸⁸⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 209.

²⁸⁸⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 140.

²⁸⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 524.

²⁸⁹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 525.

de dumping o subvencionadas, esos derechos no compensan, y en realidad no pueden compensar, la totalidad del daño que una rama de producción puede sufrir como consecuencia de tales importaciones. En efecto, a menudo los derechos aplicados no compensan totalmente el daño importante causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales, ni siquiera después de su imposición. En otras palabras, aun después de haberse impuesto derechos para compensar esas prácticas comerciales "desleales", las importaciones sujetas a derechos antidumping o compensatorios pueden seguir causando otros daños a la rama de producción, que pueden constituir un daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁸⁹¹

7.1204 Los Estados Unidos alegan que el expediente ciertamente no indicaba que los derechos impuestos a CPLPAC durante el período objeto de investigación hubieran eliminado los efectos de daño de esas importaciones. Los Estados Unidos sostienen que, como observó correctamente la USITC en su decisión, si bien la imposición de derechos sobre el acero al carbono laminado en caliente y las chapas contuvo la corriente de esas importaciones en alguna medida, los datos del expediente mostraban que seguían entrando en los Estados Unidos cantidades razonablemente sustanciales de importaciones procedentes de los países a los se aplicaban los derechos, como también volúmenes mucho más considerables de exportaciones de países no alcanzados por ellos. Por ejemplo, a pesar de que se impusieron derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero al carbono procedentes de China, Rusia y Ucrania en octubre de 1997, en el año 2000 esos tres países permanecieron en los lugares tercero, cuarto y noveno entre los mayores exportadores de chapas a los Estados Unidos.²⁸⁹² Además, a pesar de la imposición de derechos antidumping sobre el acero laminado en caliente procedente de Rusia, el Japón y el Brasil, los precios respectivos se mantuvieron bajos en el mercado después de la aplicación de los derechos. Aunque se impusieron derechos antidumping sobre esas importaciones en junio y julio de 1999, la USITC observó con acierto que los "efectos corrosivos" de esas importaciones de bajo precio seguían repercutiendo en los niveles de precios de la rama de producción, como ponía de manifiesto el hecho de que los precios del acero laminado en caliente permanecieron lejos de recuperar sus niveles de 1997 incluso después de haberse impuesto los derechos. Por el contrario, el expediente indicaba que, después de ello, los precios del acero laminado en caliente siguieron bajando hasta el final de junio de 2001, tras una pequeña alza inicial en los dos primeros trimestres de 2000.²⁸⁹³

7.1205 Corea replica que los Estados Unidos tergiversan su argumento sobre el análisis relativo a la no atribución que es preciso realizar respecto de las prácticas de comercio desleal corregidas mediante derechos antidumping y compensatorios.²⁸⁹⁴ Corea no afirma que la imposición de esos derechos a los productos importados elimine automáticamente "la totalidad de los efectos de daño". La posición de Corea es que los Estados Unidos debían examinar el grado en que los derechos aplicados habían eliminado alguna parte o la totalidad de los efectos de daño causados por las importaciones. Es indudable que esos derechos podían haber reparado, totalmente o en alguna medida, el daño causado por las importaciones efectuadas en condiciones desleales.²⁸⁹⁵ Según Corea, la USITC no investigó esta cuestión y se limitó a sentar la conclusión de que "las órdenes de aplicación de derechos no

²⁸⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 526.

²⁸⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 528.

²⁸⁹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 529.

²⁸⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 525.

²⁸⁹⁵ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 182.

habían eliminado totalmente los efectos de daño".²⁸⁹⁶ A juicio de Corea, este "análisis" no determina el grado del daño causado por esas importaciones efectuadas en condiciones desleales y, en consecuencia, reparado por esos derechos, si existía tal daño, y por lo tanto los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones impuestas por el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁸⁹⁷

7.1206 Corea sostiene, sin embargo, que en este caso los Estados Unidos no examinaron los derechos antidumping y compensatorios y sus efectos correctivos sobre el daño causado a la rama de producción respectiva por las importaciones efectuadas en condiciones desleales.²⁸⁹⁸

Análisis económicos presentados a la USITC

7.1207 Para una exposición más amplia de esta cuestión, véanse los párrafos 7.997 y siguientes. Además, el Japón y el Brasil alegan que la USITC, en vez de tratar de separar y distinguir las otras causas diferentes, como exige el Acuerdo, se aferró a su análisis de tendencias, rudimentario (y a menudo equivocado), como único medio para evaluar los efectos de las demás causas en los resultados obtenidos por la rama de producción nacional. La USITC tenía a su disposición estudios econométricos que contenían pruebas de los efectos comparativos de diferentes causas, que demostraban cualitativa y cuantitativamente que varias de ellas tenían un peso enormemente mayor que las importaciones y que era posible separar y distinguir los diversos factores económicos. Sin embargo, la USITC desechó esos estudios, que habían sido preparados por declarantes, respecto de los tres productos más importantes de la categoría de CPLPAC: el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero resistente a la corrosión.²⁸⁹⁹

7.1208 El Japón y el Brasil alegan que la USITC desconoció esos estudios a pesar de que constituían una parte destacada de las comunicaciones escritas de los declarantes y de las exposiciones formuladas en la audiencia. En su decisión final la USITC apenas los mencionó, relegando una referencia a ellos a una nota de pie de página, y dando muy mezquino reconocimiento a lo que podría haber sido la prueba más importante para cumplir la obligación de separar y distinguir la función cumplida por las distintas causas.²⁹⁰⁰

7.1209 El Japón y el Brasil añaden que la USITC también parece haber desconocido la evaluación de su propio personal acerca de esos estudios. En un memorándum pedido por la Sra. Bragg, el personal de la USITC informó de que los estudios econométricos, tanto de las empresas declarantes como de los solicitantes, demostraban que las importaciones de acero laminado en frío y de acero resistente a la

²⁸⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 528. Es interesante que los Estados Unidos indiquen que las chapas importadas siguieron entrando en el mercado con niveles causantes de daño, cuando las importaciones de chapas habían disminuido tanto como consecuencia de los derechos antidumping y compensatorios que hasta la rama de producción nacional admitió que esas importaciones no causaban daño a los productores de chapas. Véase la Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 88 y nota 131.

²⁸⁹⁷ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 183.

²⁸⁹⁸ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 184.

²⁸⁹⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 279; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 212.

²⁹⁰⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 278; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 213.

corrosión no tenían efectos perceptibles en los niveles de los precios en el mercado interno. El único punto de discrepancia se refería al acero laminado en caliente. El Brasil y el Japón alegan que la USITC desconoció sencillamente esta coincidencia unánime de todos los economistas en cuanto a que las importaciones de acero laminado en frío y resistente a la corrosión no tenían efectos en los niveles de los precios en el mercado interno.²⁹⁰¹

7.1210 El Japón y el Brasil alegan también que, a pesar de que los estudios suministraban datos más específicos respecto de cada producto, la USITC pareció satisfecha al descartar esas pruebas más específicas en vista del producto similar único en que había combinado todos los productos de la categoría "CPLPAC". El Brasil y el Japón sostienen que la USITC se vio obligada a considerar pruebas que se referían específicamente al precio de cada producto porque le era imposible generar precios de "CPLPAC". Sin embargo, el Brasil alega que cuando llegó el momento de examinar estudios econométricos referentes a productos determinados, que llevaban a conclusiones que no eran de su agrado, la USITC "les asignó escasa importancia" optando, en cambio, por basarse en información agregada para su producto similar "supergénico".²⁹⁰²

7.1211 Los Estados Unidos responden que la USITC deseó con fundamentos las conclusiones del estudio econométrico y las de un estudio similar presentado por la rama de producción nacional porque ambos tenían limitaciones metodológicas "graves". Ambos pretendían ser estudios econométricos generales que establecían el grado en que las importaciones influían en los precios en el mercado de CPLPAC. Como cabía esperarlo, el estudio presentado por la rama de producción nacional tendía a indicar que "las importaciones eran el factor determinante de mayor importancia en la declinación de los productos de acero nacionales laminados en caliente y en frío", mientras que el estudio presentado por los declarantes extranjeros tendía a demostrar que las importaciones no eran un factor de especial importancia en las bajas de precios del acero laminado en caliente, laminado en frío y galvanizado (es decir, resistente a la corrosión).²⁹⁰³

7.1212 Los Estados Unidos sostienen que, como puede comprobarse en el memorándum interno en que se analizaron los estudios, los economistas de la USITC comprobaron que los "modelos" económicos de ambos estudios tenían importantes defectos analíticos. Los funcionarios de la USITC constataron que el estudio de la rama de producción nacional estaba viciado porque daba por supuesto, sin fundamento en las pruebas, que los productores integrados habrían de introducir cambios en sus pautas de producción debido a los cambios de nivel de su rentabilidad. Además, los funcionarios de la USITC observaron que el estudio de la rama de producción nacional no establecía las necesarias distinciones entre los factores relacionados con variaciones de la demanda y con variaciones de la competencia nacional y extranjera en el mercado. Como consecuencia de ello, los funcionarios de la USITC llegaron a la conclusión de que el estudio nacional simplemente no daba pruebas estadísticas suficientes de sus conclusiones, es decir, de que "los efectos de la competencia de la importación eran significativamente mayores que los efectos de los demás factores". En otras

²⁹⁰¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 280; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 214.

²⁹⁰² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 279; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 215.

²⁹⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 519; y Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

palabras, los funcionarios de la USITC constataron que el autor del estudio no había probado su tesis.²⁹⁰⁴

7.1213 Según los Estados Unidos, los funcionarios de la USITC comprobaron que el estudio presentado por los declarantes extranjeros también tenía grave defectos metodológicos. El más importante de ellos, según observaron, era que el estudio no era realmente un modelo económico "formal", sino que simplemente reflejaba el argumento "informal" de que "los aumentos 'en gran escala' de la capacidad de producción nacional, principalmente de miniacerías de bajos costos, [habían] impulsado los precios a la baja". Los funcionarios de la USITC observaron que "el principal argumento [del estudio], según el cual la competencia interna era la mayor fuente de declinación de los precios en el mercado interno[,] sólo tiene un apoyo débil en los resultados empíricos". Al pronunciarse en definitiva sobre la cuestión, los economistas de la USITC indicaron que el autor del estudio "no presentó pruebas de que los efectos de los precios y los volúmenes de los productos importados fueran significativamente menores que los demás factores". En otras palabras, los funcionarios de la USITC comprobaron que el autor de este estudio no había dado respaldo a su principal argumento.²⁹⁰⁵ En síntesis, la USITC optó razonablemente por desechar estos estudios porque tanto ella como su personal habían comprobado que ambos estaban gravemente viciados.²⁹⁰⁶

7.1214 El Japón replica que el Grupo Especial debería leer el contenido principal del memorándum interno de la USITC y no sólo las escuetas conclusiones hacia las que los Estados Unidos tratan de desviar la atención. El contenido principal del informe aclara dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, las críticas sobre la forma en que el estudio de las partes interesadas introdujo en el modelo la competencia intrasectorial sólo se aplican a ese factor, y no a los demás factores estudiados. De este modo, los propios economistas de la USITC avalaron tácitamente las constataciones referentes a las comparaciones de los efectos de las importaciones con la demanda, con los cambios de precios de las materias primas y con la capacidad de producción nacional. Aunque se descarten los argumentos de los interesados sobre la competencia de las miniacerías, los demás factores tienen un peso abrumadoramente mayor que las importaciones a los efectos de explicar las bajas de precios. En el contenido del memorándum simplemente no existen fundamentos que apoyen la exagerada conclusión de que corresponde rechazar los estudios de las partes interesadas.²⁹⁰⁷ El Japón sostiene que en el memorándum interno de la USITC se señala que el estudio de la rama de producción nacional y el estudio de las partes interesadas llegan en lo esencial a conclusiones idénticas respecto del acero laminado en frío y el galvanizado. Ambos estudios comprobaron que las importaciones de esos dos productos fundamentales de la categoría de CPLPAC no tenían efectos significativos en los niveles de precios.²⁹⁰⁸ A juicio del Japón, la USITC desconoció esta constatación porque contradecía fundamentalmente su decisión de agrupar como un único producto similar diversos productos de la categoría "CPLPAC". La USITC, tras haber resuelto ese agrupamiento abusivamente amplio del producto similar, desconoció después todas las pruebas inoportunas que se relacionaban individualmente con determinados productos de acero incorporados en ese grupo. Por último, una única integrante de la Comisión pidió un análisis de un economista de la USITC que justificara el

²⁹⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 520.

²⁹⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 521.

²⁹⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 522.

²⁹⁰⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 153.

²⁹⁰⁸ Memorándum interno de la USITC (EC-Y-042), dirigido a la Sra. Bragg, Inv. N° T-201-73 Steel (22 de octubre de 2001) (Prueba documental CC-10).

desconocimiento de los estudios.²⁹⁰⁹ El memorándum resultante llena las apariencias con una conclusión que guarda muy poca relación con el análisis que figura en el cuerpo del memorándum. La Comisión, entonces, desconoció en gran medida los estudios en lugar de prestarles la atención detenida que merecían.²⁹¹⁰

7.1215 Los Estados Unidos responden que los modelos presentados durante la investigación sobre el acero, tanto por los declarantes como por las partes interesadas nacionales, no indicaban que las importaciones de productos de acero al carbono laminados planos tuvieran efectos mínimos en los precios del acero nacional laminado en frío y resistente a la corrosión durante el período objeto de investigación. Como debería saberlo el Brasil, el modelo econométrico presentado por la rama de producción nacional de acero a la USITC tenía por objeto mostrar que las importaciones de productos laminados planos de acero al carbono "eran el factor más importante que determinaba el precio de los productos planos de acero" en el mercado de los Estados Unidos. Además de aducir que las importaciones de chapas y de acero laminado en caliente tenían importantes efectos en los precios de esos productos en el mercado interno, el modelo indicaba también que las importaciones de acero laminado en frío tenían importantes "efectos propios en los precios" del acero laminado en frío nacional en el mercado de los Estados Unidos, mientras que el precio de todos los productos laminados planos de acero al carbono importados tenía efectos importantes en los precios de los productos galvanizados (resistentes a la corrosión). Además, como declaró el consultor de la rama de producción nacional durante la audiencia, el modelo de esa rama de producción también indicaba que la demanda y el precio de los insumos de factores sólo tenían "efectos secundarios" en los precios internos, mientras que la utilización de la capacidad no tenía significación estadística y repercutía levemente en los precios internos.²⁹¹¹

7.1216 Los Estados Unidos también sostienen que el modelo económico de los declarantes extranjeros no cuantificaba el nivel general de daño causado por las importaciones. Como admiten tanto el Japón como el Brasil²⁹¹², el modelo sólo pretendía estimar los efectos de las importaciones en los precios internos, lo que no es más que uno de los varios factores que la autoridad competente debe tomar en consideración conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias. El modelo no "cuantificaba" los efectos de las importaciones y los demás factores causantes de daño en la producción, los envíos ni los niveles de ingresos de la rama de producción, los niveles de su productividad y su empleo, sus índices de utilización de la capacidad, su rentabilidad ni sus inversiones de capital.²⁹¹³ En otras palabras, tanto el Japón como el Brasil están lejos de referirse a un modelo que contemple la totalidad de los factores establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.1217 Los Estados Unidos señalan que, aunque el Japón y el Brasil admiten explícitamente que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a utilizar modelos econométricos, ambos países afirman que la autoridad competente está obligada, en realidad, a emplear en su análisis un estudio econométrico si

²⁹⁰⁹ *Ibid.*

²⁹¹⁰ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 154.

²⁹¹¹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 38 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

²⁹¹² 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.

²⁹¹³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133.

éste ha sido presentado por una de las partes en la investigación y se cuenta con los datos.²⁹¹⁴ El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene texto alguno que sugiera que las partes tienen el derecho de imponer la metodología del análisis que ha de emplear la autoridad competente en su estudio de los factores causales, ni han indicado el Japón ni el Brasil texto alguno del Acuerdo que establezca tal cosa.²⁹¹⁵ Si bien las partes indudablemente pueden sugerir métodos analíticos posibles durante el desarrollo de una investigación, el Acuerdo no obliga a la autoridad competente a responder a tales sugerencias llevando a cabo un análisis completo que tome en consideración todos los métodos propuestos por las partes. Además, mientras los Estados Unidos cumplan su obligación de explicar adecuada y claramente por qué existe una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño grave que sufre la rama de producción, ninguna norma del Acuerdo sugiere que los Estados Unidos deban "verificar" sus conclusiones cumpliendo una serie de aplicaciones de modelos económicos.²⁹¹⁶

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1218 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil alegan que el informe de la USITC no cumple la norma de "una explicación adecuada" que "trate cabalmente la naturaleza y la complejidad de los datos".²⁹¹⁷ En particular, el Brasil señala que la USITC identifica en su informe seis "causas diferentes de daño" que fueron objeto de exhaustivo análisis durante la investigación de la USITC. El Japón y el Brasil alegan que la USITC no cumplió su obligación de explicar los efectos de estos otros factores. El Japón aduce, en particular, que con respecto a la explicación de la USITC sobre cómo cumplió su obligación en materia de no atribución, el análisis de la USITC es decepcionantemente exiguo. A pesar de que se habían invocado abundantes argumentos y datos acerca de cada una de las otras causas, la USITC apenas dedica un párrafo o dos a desecharlas sumariamente.²⁹¹⁸ Las Comunidades Europeas, el Japón, Nueva Zelandia y el Brasil alegan que las escasas explicaciones que se dieron no cumplían la prescripción de establecer "explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada" que el daño causado por esos otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones, conforme a lo que el Órgano de Apelación ha reiterado, en la oportunidad más reciente, en *Estados Unidos - Tubos*.²⁹¹⁹

7.1219 El Japón alega que cada uno de los factores antes analizados era importante y que, colectivamente, eliminaban cualquier conexión verosímil entre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional. Si se combinan los efectos de los otros factores y se los compara con las importaciones, una autoridad razonable simplemente no podía llegar a la conclusión de que los

²⁹¹⁴ 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.

²⁹¹⁵ Véase el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

²⁹¹⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 134.

²⁹¹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 468; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 160.

²⁹¹⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 178.

²⁹¹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 476; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 251; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.138; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 178.

problemas eran causados por las importaciones.²⁹²⁰ El Japón agrega que los efectos de esos diversos factores están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, en particular al final del período objeto de investigación, cuando la rama de producción estadounidense sufrió la única declinación significativa de sus resultados de explotación.²⁹²¹ Sin embargo, el Japón alega que el análisis de la USITC no indica ningún estudio de esa interacción. En cambio, la USITC evaluó superficialmente la importancia de cada uno de los otros factores en relación con el aumento de las importaciones, sin separar ni distinguir el daño imputable a cada uno de ellos, con lo cual no cumplió su obligación de tratar cabalmente la complejidad de los datos.²⁹²²

7.1220 Los Estados Unidos responden que están de acuerdo, con el Japón, en que los efectos de la mayoría de los factores de daño, incluido el aumento de las importaciones, a menudo "están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente", por lo que son difíciles de separar. Análogamente, los Estados Unidos están de acuerdo en que cuando uno de estos factores acentúa sus efectos de daño con el curso del tiempo, es probable que también se agrave el daño sufrido por la rama de producción a causa de la influencia recíproca de ese factor y otros que causan daño, como el aumento de las importaciones. En realidad, es precisamente por estas razones que los Estados Unidos han adoptado sistemáticamente, en las diferencias de la OMC, la posición de que no es realista, desde el punto de vista económico, pretender que una autoridad competente determine y separe con precisión los efectos de daño de cada uno de los factores que actúan en mercados complejos y sofisticados, como el del acero.²⁹²³ No obstante, el Japón se equivoca claramente al afirmar que la autoridad competente está obligada a evaluar si las importaciones son una causa de daño grave más importante que todos los demás factores posibles, antes de imponer una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no contiene la prescripción de que la autoridad competente constate que los efectos de daño causados por las importaciones son mayores que el efecto acumulado de todos los demás factores que lo causan. 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, individual ni colectivamente; y tampoco ha señalado el Japón ninguna prescripción de esa clase en sus argumentos. 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, las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias quedan cumplidas. 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 pueda ser "difícil", el Órgano de Apelación ha dispuesto que debe realizarse.²⁹²⁴

7.1221 Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, la USITC desplegó grandes esfuerzos en su determinación sobre el acero para identificar la naturaleza y el alcance del daño causado por las importaciones y por cada uno de los otros factores, para evaluar en forma individual el grado del daño causado eventualmente por cada uno de esos factores a la rama de producción, y para asegurar que en

²⁹²⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 282.

²⁹²¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 283.

²⁹²² Primera comunicación escrita del Japón, 285.

²⁹²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 532.

²⁹²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 533.

el análisis sobre la causalidad no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores diferentes. En realidad, incluso el Japón parece admitir que los Estados Unidos efectivamente "aislaron" 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 salvaguardias.²⁹²⁵

7.1222 Los Estados Unidos alegan que el análisis de la causalidad realizado por la USITC respecto de CPLPAC es un estudio analítico bien fundamentado y convincente que toma en consideración la complejidad de un mercado vasto y complicado correspondiente a una materia prima fundamental para cualquier gran economía. En su análisis, la USITC llevó a cabo un estudio completo y objetivo del expediente. Estableció la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las tendencias de los volúmenes y la participación en el mercado que presentaban las importaciones de CPLPAC y los importantes deterioros de la situación de la rama de producción de CPLPAC durante la última mitad del período objeto de investigación. Además, la USITC analizó otros diversos factores de los que se aducía que causaban daño a la rama de producción (como la disminución de la demanda, la mayor capacidad de producción nacional y la competencia intrasectorial), determinó la naturaleza y el alcance del daño causado por esos factores, si los había, y se aseguró de que no atribuía a las importaciones los efectos de esos factores. El análisis de la USITC está plenamente en conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁹²⁶

Pertinencia del análisis sobre el producto similar respecto de CPLPAC

7.1223 El Japón y el Brasil alegan que el análisis efectuado por la USITC sobre las otras causas diferentes ilustra las dificultades, si no el error, que planteaba la determinación de un único producto similar extremadamente genérico, que combinaba todo el acero de la categoría de "CPLPAC". Según el Brasil y el Japón, simplemente no existía modo alguno de analizar semejante abstracción. Todos los datos pertinentes y los factores en que se basaban sólo podían evaluarse respecto de productos determinados, lo que reflejaba la gran diversidad de los productores, los productos y los mercados de que se trataba. El Japón y el Brasil se refieren en especial a las diferencias de la demanda²⁹²⁷, el exceso de capacidad²⁹²⁸ y la competencia intrasectorial.²⁹²⁹ Sin embargo, la USITC pareció creer que podía efectuar la medición de indicadores como la demanda o la capacidad de producción en términos de indicadores combinados totales, en forma coherente que apoyara sus constataciones sobre la causalidad.²⁹³⁰ El Japón y el Brasil alegan que esas distinciones, y el grado en que la USITC las

²⁹²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 534.

²⁹²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 536.

²⁹²⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 217.

²⁹²⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 288; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 217.

²⁹²⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 289; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 218.

²⁹³⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 286; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 216.

desconoció, demuestran la omisión de la USITC en cuanto a cumplir las normas establecidas por el párrafo 2 b) del artículo 4, de distinguir y evaluar los diferentes efectos de daño causados por otros factores distintos.²⁹³¹ El Brasil y el Japón también alegan que la USITC, al utilizar un único producto "similar" abusivamente amplio, lo que en sí mismo constituía una violación de las obligaciones de los Estados Unidos en el régimen de la OMC, agravó sus errores condenándose a aplicar al estudio de la causalidad un criterio analítico necesariamente viciado.²⁹³²

7.1224 El Japón, Corea y el Brasil alegan también que la USITC no cumplió las prescripciones sobre la no atribución que impone la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque, entre otras cosas, la determinación viciada del producto similar que había efectuado significaba que la USITC violaba la prescripción sobre la no atribución que impone la disposición citada, interpretada por el Órgano de Apelación. Específicamente, al agrupar productos y ramas de producción "no similares" se hace imposible separar y distinguir los factores causales, puesto que los "otros factores" que afectan a cada uno de los productos similares varían en cuanto a su importancia y su alcance, según el producto similar que se analice.²⁹³³

7.1225 Según Corea, al definir incorrectamente el producto similar, la USITC, en lo esencial, atribuyó al aumento de las importaciones registrado exclusivamente en el acero laminado en caliente la causalidad respecto de todos los productos de la categoría de CPLPAC.²⁹³⁴ La inadecuada definición del producto similar disimuló los verdaderos efectos de otros factores en la rama de producción.²⁹³⁵ Las Comunidades Europeas, Corea y el Brasil también alegan que cuando se define inadecuadamente la rama de producción nacional la autoridad competente no puede determinar ninguna distinción en los resultados de las ramas de producción fusionadas.²⁹³⁶

7.1226 Nueva Zelandia alega que un análisis acerca de si el aumento de las importaciones ha causado o no daño grave a una rama de producción nacional no puede llevarse a cabo si se ha determinado incorrectamente esa rama de producción. La evaluación de la causalidad respecto de una rama de producción nacional erróneamente determinada también debe conducir a "un error jurídico respecto de la causalidad misma", porque el párrafo 1 del artículo 2 exige, como condición previa para aplicar una medida de salvaguardia, que el aumento de las importaciones haya causado daño grave "a la rama de producción nacional que produce productos similares ...".²⁹³⁷ Las Comunidades Europeas, Corea y

²⁹³¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 290; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 219.

²⁹³² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 291; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 219.

²⁹³³ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 122; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 131; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁹³⁴ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 104.

²⁹³⁵ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 131.

²⁹³⁶ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea a la misma pregunta; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁹³⁷ Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

el Brasil alegan también que, cuando se fusionan indebidamente productos similares distintos, resulta imposible determinar la importancia causal de cada uno de los productos similares para la rama de producción que produce los productos así fusionados.²⁹³⁸ Corea desarrolla este argumento indicando que, al definirse indebidamente el producto similar, el análisis de la causalidad no puede evaluar debidamente el peso y la importancia que debe asignarse a cada uno de los "otros factores" de daño, ya que cada uno de ellos puede afectar en distinta forma a cada uno de los verdaderos productos similares.²⁹³⁹ Las Comunidades Europeas sostienen que al combinar indebidamente productos similares y ramas de producción nacionales se genera la posibilidad de constatar que un aumento de las importaciones que no causó daño grave a la rama de producción que produce el producto similar lo ha causado grave a otra rama de producción incluida artificialmente en la respectiva definición.^{2940,2941}

ii) *Productos de acero fundido con estaño*

Procedimientos de decisión

7.1227 China y Noruega observan que la Sra. Miller es la única integrante de la Comisión que votó afirmativamente respecto del acero fundido con estaño, y que lo definió como un producto similar separado. En consecuencia, es la determinación de la Sra. Miller la que corresponde examinar, puesto que sólo ella formuló una determinación separada respecto de un producto sobre el cual el Presidente impuso una medida de salvaguardia separada.²⁹⁴² China alega que, como los otros dos miembros de la Comisión, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, desarrollaron sus análisis sobre la base de una definición distinta del producto similar, sus constataciones no representan una base correcta para el examen de los productos de acero fundido con estaño. Si la base de las constataciones es errónea, lógicamente el resultado del análisis no puede llevar a una determinación correcta.²⁹⁴³ Las Comunidades Europeas alegan, análogamente, que no alcanzan a advertir en qué forma las constataciones de los dos miembros de la Comisión que constataron aumento de las importaciones, existencia de daño grave y causalidad respecto de CPLPAC en su conjunto pueden dar una explicación fundamentada y suficiente de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de un producto que nunca desagregaron dentro de ese conjunto. Aunque los Estados Unidos pueden querer apoyarse en esas determinaciones, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias no es posible considerar que pretendan siquiera dar una explicación fundamentada y suficiente que baste para demostrar la relación de causalidad que exigen el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4

²⁹³⁸ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; respuesta escrita de Corea al punto a) de la misma pregunta; y respuesta escrita del Brasil a la misma pregunta.

²⁹³⁹ Respuesta escrita de Corea a la pregunta 80 a) formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁹⁴⁰ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁹⁴¹ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 80 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

²⁹⁴² Primera comunicación escrita de China, párrafo 509; Segunda comunicación escrita de China, párrafo 272; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 315.

²⁹⁴³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 274.

de ese Acuerdo. Por lo tanto, el análisis de la Sra. Miller es el único que podría constituir tal explicación fundamentada y suficiente, y en consecuencia en el único que corresponde examinar.²⁹⁴⁴

7.1228 Los Estados Unidos observan que varios reclamantes afirman equivocadamente, en sus comunicaciones, que el Presidente se apoyó exclusivamente en las constataciones sobre la causalidad formuladas por la Sra. Miller respecto de los productos de acero fundido con estaño al determinar la imposición de una medida de salvaguardia sobre ese producto. Hubo tres miembros de la Comisión que constataron que el acero fundido con estaño causaba daño grave a la rama de producción nacional respectiva: la Sra. Miller, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney. La Sra. Miller constató que el acero fundido con estaño era un producto similar separado y formuló una constatación positiva de existencia de daño respecto de ese producto, mientras que la Sra. Bragg y el Sr. Devaney constataron que el acero fundido con estaño formaba parte del mismo producto similar que los demás comprendidos en CPLPAC y formularon una determinación positiva respecto de ese producto similar.²⁹⁴⁵ Conforme a la legislación de los Estados Unidos, el Presidente no puede decidir que la constatación positiva de un solo miembro de la Comisión sirva de fundamento para la imposición de una medida correctiva, como aducen los reclamantes. Conforme a la legislación estadounidense, el Presidente sólo puede imponer una medida correctiva si la mitad de los miembros de la Comisión que se encuentran en el desempeño de sus cargos formulan una constatación positiva sobre la existencia de daño y la causalidad. En este caso, el Presidente sólo pudo imponer una medida correctiva sobre los productos de acero fundido con estaño porque tres de los seis miembros de la Comisión que estaban en funciones constataron que el acero fundido con estaño, ya se considerase o no un producto similar separado, había causado daño grave a la rama de producción nacional. En realidad, en su anuncio oficial de la imposición de estas medidas, el Presidente declaró específicamente que consideraba que la determinación de la USITC consistía en "las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente respecto de" los productos de acero fundido con estaño. En otras palabras, el Presidente, específica y claramente, identificó como decisión de la Comisión respecto del acero fundido con estaño las determinaciones positivas de los miembros de la Comisión Sra. Miller, Sra. Bragg y Sr. Devaney. Por lo tanto, aunque los reclamantes aduzcan otra cosa, la constatación del Presidente sobre la medida correctiva no indica que haya adoptado, como suya propia, la constatación de la Sra. Miller sobre el producto similar ni sobre la existencia de daño.²⁹⁴⁶

7.1229 Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos afirman que es inexacta, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista de los hechos, la afirmación de los reclamantes de que el Presidente adoptó las constataciones de la Sra. Miller sobre el daño y la relación de causalidad como único fundamento de sus propias constataciones. No obstante, como los reclamantes basan su argumentación referente a los productos de acero fundido con estaño casi exclusivamente en el análisis que sobre ese producto efectuó la Sra. Miller, los Estados Unidos también concentrarán su estudio en el análisis de la Sra. Miller.²⁹⁴⁷ Pero los Estados Unidos señalan que los reclamantes no han impugnado seriamente las constataciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney respecto de los productos de acero fundido con estaño y otros de la categoría de CPLPAC. En consecuencia los reclamantes no han logrado acreditar *prima facie* que el análisis de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney respecto de esos productos haya violado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la

²⁹⁴⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 379.

²⁹⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 538.

²⁹⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 539.

²⁹⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 540.

relación de causalidad. El Grupo Especial, por lo tanto, debería constatar que los reclamantes no han logrado poner en tela de juicio el análisis sobre la causalidad realizado por esos miembros de la Comisión y debería constatar que sus determinaciones son adecuadas con arreglo al Acuerdo.²⁹⁴⁸

7.1230 Además, los Estados Unidos alegan que la argumentación de los reclamantes desconoce que, en realidad, hubo un grado importante de coincidencia entre la Sra. Miller y los otros tres miembros de la Comisión respecto de las cuestiones jurídicas fundamentales que estaban en juego en este asunto. A ese respecto, la Sra. Miller estuvo de acuerdo y se adhirió a las constataciones de los otros tres miembros de la Comisión en que el acero fundido con estaño era el producto similar apropiado; se había producido un aumento de las importaciones de acero fundido con estaño durante el período objeto de investigación; y la rama de producción había sufrido daño grave durante ese período. Además, la Sra. Miller también determinó las mismas condiciones que regían la competencia en el mercado entre los productos importados y los nacionales, y hasta identificó en iguales términos, en su análisis, los mismos factores distintos que podrían estar causando daño a la rama de producción. Aunque discrepó con que las importaciones fueran una causa sustancial de daño grave sufrido por la rama de producción, hubo, sin embargo, un acuerdo importante sobre las cuestiones básicas del asunto.²⁹⁴⁹ Los Estados Unidos añaden que el simple hecho de que tres miembros de la Comisión discrepasen con la Sra. Miller no hace que la decisión de ésta deje de ser razonable, como tampoco la discrepancia de la Sra. Miller hace que deje de serlo la decisión de esos tres miembros de la Comisión. Dicho en otros términos: tanto la Sra. Miller como los otros tres miembros de la Comisión analizaron un expediente complejo, estudiaron cabalmente las pruebas que contenía acerca de la relación de causalidad, y dictaron decisiones que son coherentes y razonables. Lo que este Grupo Especial debe resolver, por lo tanto, es si la Sra. Miller llevó a cabo un análisis completo y adecuado del expediente y estableció la existencia de una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción.²⁹⁵⁰

7.1231 Corea replica, que, según los Estados Unidos, la USITC se apoyó en las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, así como de la Sra. Miller.²⁹⁵¹ Sin embargo, los Estados Unidos estudian únicamente el análisis de la relación causal hecho por la Sra. Miller y no explican en qué forma apoyan esa relación de causalidad respecto de los productos fundidos con estaño las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney.²⁹⁵² Corea sostiene que, en realidad, la cuestión consiste exactamente en que los Estados Unidos no explican en qué forma apoyan las determinaciones positivas de la Sra. Bragg y el Sr. Devaney una constatación positiva sobre la relación de causalidad respecto de los productos fundidos con estaño. Los Estados Unidos no pueden explicarlo porque esos miembros de la Comisión no realizaron tal análisis. No habiendo ese análisis del aumento de las importaciones de acero fundido con estaño, ni un análisis de las causas de daño a las empresas nacionales que lo producen exclusivamente, esos miembros de la Comisión no pueden mostrar tendencias coincidentes ni relación de causalidad.²⁹⁵³

²⁹⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 541.

²⁹⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 569.

²⁹⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 570.

²⁹⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 538-541.

²⁹⁵² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 150.

²⁹⁵³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

Factores considerados por la USITC

Disminución de la demanda

7.1232 Las Comunidades Europeas señalan que la Sra. Miller observó que la disminución de la demanda "puede explicar en parte que la rama de producción ya se encontrara en situación debilitada en 1996".²⁹⁵⁴ Los demás miembros de la Comisión que examinaron los productos de acero fundido con estaño como un producto separado llegaron a la conclusión de que "la merma del consumo de productos fundidos con estaño es una causa importante del daño sufrido por la rama de producción", que junto con la consolidación de los compradores y el hecho de que una proporción importante de los productos importados no tuviera en el mercado la competencia de productos nacionales, llevaba a la conclusión de que "el aumento de las importaciones no es una causa más importante que cualquier otra" causa.²⁹⁵⁵ Las Comunidades Europeas, China y Noruega alegan que está muy claro que la Sra. Miller y los otros miembros de la Comisión consideraron que las disminuciones de la demanda fueron causa del daño grave durante todo el período objeto de investigación. El hecho de que los resultados financieros de la rama de producción nacional empeoraran cuando aumentó la demanda no significa que la disminución de la demanda no fuera una causa del daño sufrido por la rama de producción.²⁹⁵⁶

7.1233 Las Comunidades Europeas, el Japón y el Brasil sostienen que la conclusión de la Sra. Miller según la cual "la disminución de la demanda no es una causa de daño grave a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones" no pretende separar y distinguir los efectos de daño de los causados por otros factores distintos de las importaciones ni asegura que esos efectos no se atribuyan al aumento de las importaciones, como el Órgano de Apelación ha declarado en el pasado.²⁹⁵⁷ Los Estados Unidos no pueden disimular esta omisión.²⁹⁵⁸ Además, China y Noruega aducen que no hay informaciones sobre la función que tuvo este factor y la medida en que fue responsable del daño grave a la rama de producción, aunque otros tres miembros de la Comisión declararon que "las pruebas demuestran que la merma del consumo de productos de acero fundido con estaño es una causa importante del daño sufrido por la rama de producción".²⁹⁵⁹

7.1234 Según el Japón y el Brasil, los otros tres miembros de la Comisión, que se basaron en un producto similar separado, constataron que la disminución de la demanda era otra causa importante.²⁹⁶⁰ En cambio, según el Japón, Corea y el Brasil, la Sra. Miller afirmó que la demanda se

²⁹⁵⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 309.

²⁹⁵⁵ Informe de la USITC, volumen I, páginas 76 y 77.

²⁹⁵⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381; Primera comunicación escrita de China, párrafo 513; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 321.

²⁹⁵⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 309.

²⁹⁵⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 381; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

²⁹⁵⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 516; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 324.

²⁹⁶⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

recuperó en 1999, pero desconoció el hecho de que ese incremento fue reducido, de apenas el 5 por ciento, y efímero.²⁹⁶¹ En 2000 la demanda se redujo por debajo de la de 1998, y en 2001 bajó a niveles sin precedentes en el período. El Japón y el Brasil afirman que una atención limitada estrechamente a un único año simplemente no puede cumplir la exigencia de un examen detenido de la totalidad del período, impuesta por el párrafo 2 b) del artículo 4.²⁹⁶²

7.1235 Los Estados Unidos alegan que la Sra. Miller analizó cabalmente la naturaleza y el alcance del daño imputable a las disminuciones de la demanda registradas durante el período. Observó que la demanda había tenido una disminución general en el mercado del acero fundido con estaño y que había declinado globalmente durante el período. Observó correctamente, sin embargo, que la rama de producción tuvo una importante pérdida de participación en el mercado y sufrió sus mayores pérdidas del período en 1999 a pesar de haber aumentado considerablemente la demanda durante ese año. En otras palabras, según constató, las mermas de la demanda no pudieron contribuir al grave deterioro de la situación de la rama de producción que se produjo durante 1999, cuando la demanda, en realidad, estaba en aumento.²⁹⁶³ Al efectuar un análisis que evaluó si las importaciones causaban daño a la rama de producción durante un período de aumento de la demanda, la Sra. Miller pudo distinguir los efectos de las disminuciones de la demanda en momentos posteriores del período de los efectos imputables a las importaciones de 1999. Gracias a ello, la Sra. Miller pudo asegurarse de no atribuir a las importaciones el daño causado por esas disminuciones posteriores de la demanda.²⁹⁶⁴

7.1236 Los Estados Unidos también alegan que la Sra. Miller reconoció que durante el propio período investigado cambios de la demanda no tuvieron correlación con los cambios de los precios de la rama de producción y sus márgenes de explotación. Si bien la Sra. Miller reconoció que la declinación de largo plazo en la demanda pudo haber debilitado a la rama de producción antes del período, también señaló correctamente que los cambios de la demanda no parecían guardar correlación directa con los cambios de la situación de la rama de producción. Por ejemplo, en 1999, cuando la demanda aumentó a los niveles alcanzados en 1996 y 1997 (al comienzo del período), los precios unitarios de la rama de producción y los márgenes de sus ingresos de explotación tuvieron una caída espectacular. Como observó razonablemente la Sra. Miller, si los cambios de la demanda hubieran sido causa de deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación, tendría que haber experimentado cierta recuperación en 1999, cuando la demanda tuvo un considerable aumento. Sin embargo, la situación de la rama de producción no mejoró. Por el contrario, debido al aumento súbito de importaciones en gran escala que tuvo lugar ese año, la rama de producción registró una importante pérdida de participación en el mercado y sufrió sus mayores pérdidas de todo el período objeto de investigación.²⁹⁶⁵

7.1237 China añade que, como la Sra. Miller determinó que la demanda era otra causa de daño, las disminuciones de la demanda, como "otro" factor de daño, debieron ser objeto de un análisis a los

²⁹⁶¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

²⁹⁶² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 297; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 261.

²⁹⁶³ Informe de la USITC, párrafo 309.

²⁹⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 558.

²⁹⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 557.

efectos de la no atribución.²⁹⁶⁶ China sostiene que, para ese análisis, la autoridad competente debe identificar y separar el efecto del "otro" factor. En cambio, la Sra. Miller analizó únicamente las importaciones. Según China, además, la Sra. Miller descartó la parte del período investigado en que la demanda disminuía y, en cambio, analizó el aumento de las importaciones cuando no existía el "otro" factor, es decir, cuando la demanda aumentaba.²⁹⁶⁷ China aduce que esto parece una argumentación muy débil y obliga a preguntarse cómo es posible determinar la naturaleza y el alcance de un factor cuando no está presente.²⁹⁶⁸ China sostiene que los Estados Unidos evidentemente no han refutado su argumento. Según China, los efectos de daño de este "otro" factor no fueron evaluados debidamente y no se estableció en forma clara e inequívoca que los efectos de la disminución de la demanda no se atribuyeran al aumento de las importaciones.²⁹⁶⁹

Consolidación de los compradores

7.1238 China dice que considera que la Sra. Miller reconoció que la consolidación de los compradores estaba causando daño.²⁹⁷⁰ En particular, China y Noruega dicen que las conclusiones de la Sra. Miller sobre la consolidación de los compradores indican que consideraba que ese hecho era causa de daño grave, aunque el factor no fuera responsable principal de él.²⁹⁷¹ Las Comunidades Europeas observan, análogamente, que la Sra. Miller constató que las importaciones eran "principalmente responsables" del deterioro de los resultados de la rama de producción en 1999, sin separar ni distinguir los efectos de daño de la consolidación de los compradores, que debe presumirse que causó una parte del daño sufrido.²⁹⁷² China y Noruega dicen que la Sra. Miller no dio ninguna información sobre los efectos que tuvo la consolidación de los compradores.²⁹⁷³ Las Comunidades Europeas alegan que el informe de la USITC no contiene nada que explique por qué la consolidación de los compradores no tuvo ningún efecto en 1999, como alegan los Estados Unidos.²⁹⁷⁴ La mera aseveración de que pudo ocurrir antes de 1999 no demuestra tal hecho, ni demuestra que la consolidación de los compradores no tuviera efectos persistentes en 1999.²⁹⁷⁵

7.1239 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller también examinó si la consolidación de los compradores era "otro" factor que tuviera efectos negativos en la rama de producción de acero

²⁹⁶⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 277.

²⁹⁶⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 279.

²⁹⁶⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 280.

²⁹⁶⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 281.

²⁹⁷⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 512.

²⁹⁷¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 514; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 322.

²⁹⁷² Informe de la USITC, volumen I, página 309.

²⁹⁷³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 516; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 322.

²⁹⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 560-562.

²⁹⁷⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 382.

fundido con estaño durante el período objeto de investigación.²⁹⁷⁶ En su análisis de la cuestión, la Sra. Miller explicó, en forma fundamentada y completa, la naturaleza y el alcance de los efectos de daño que tuvo la consolidación de los compradores durante el período. Tras llevar a cabo su análisis, concluyó razonablemente que la consolidación de los compradores no era un factor que hubiera contribuido significativamente al deterioro de la situación de la rama de producción durante el período investigado. Según los Estados Unidos, la Sra. Miller estudió en su análisis la naturaleza y el alcance de la consolidación de los compradores en forma detallada.²⁹⁷⁷ Observó en primer lugar que el número de grandes compradores de acero fundido con estaño disminuyó de 49 en 1990 a 26 en 2000, y en el año 2000 había entre cuatro y seis fabricantes a los que correspondía entre el 75 y el 80 por ciento del consumo total.²⁹⁷⁸ También reconoció que esa consolidación había acrecentado el poder de negociación de los compradores en el mercado del acero fundido con estaño durante ese período.²⁹⁷⁹ Sin embargo, también señaló correctamente que la mayor parte de esa consolidación se produjo antes del período objeto de investigación, y constató, en consecuencia, que el fenómeno no fue un factor significativo en el deterioro de la situación de la rama de producción ocurrido en 1999, 2000 y 2001.²⁹⁸⁰ A este respecto, la Sra. Miller constató que la competencia en los precios alcanzó su máxima intensidad en el mercado en 1999, cuando se produjo el mayor aumento súbito de las importaciones, lo que indicaba que fueron éstas, y no la consolidación de los compradores, el factor "principalmente responsable" del deterioro de la rama de producción a partir de 1999. Teniendo en cuenta el estudio de la cuestión hecho por la Sra. Miller, los Estados Unidos alegan que sin duda analizó en forma completa y adecuada la naturaleza y el alcance del daño causado por la consolidación de los compradores. Constató razonablemente que la consolidación de los compradores no había sido una causa significativa del daño sufrido por la rama de producción durante la última mitad del período objeto de investigación. La Sra. Miller reconoció correctamente que el proceso de consolidación de los compradores había precedido en general al período investigado y no explicaba el enorme deterioro de la situación de la rama de producción que tuvo lugar durante 1999, 2000 y 2001. En consecuencia, constató correctamente que lo fundamental de las pruebas del expediente establecía que las importaciones eran la causa principal del deterioro de la situación de la rama de producción en 1999, y descartó adecuadamente la consolidación de los compradores como fuente de daño a la rama de producción.²⁹⁸¹

7.1240 China replica que los datos del informe de la USITC indican que el proceso de consolidación iniciado en 1990 dio lugar a que entre cuatro y seis fabricantes absorbieran entre el 75 y el 80 por ciento del consumo total de productos estañados en el año 2000. China sostiene que este factor no fue simplemente anterior al período objeto de investigación, sino que lo abarcó íntegramente.²⁹⁸² China llega a la conclusión de que la Sra. Miller determinó equivocadamente la naturaleza y el alcance de la

²⁹⁷⁶ Informe de la USITC, página 309.

²⁹⁷⁷ Informe de la USITC, página 307.

²⁹⁷⁸ Informe de la USITC, página 307.

²⁹⁷⁹ Informe de la USITC, página 307.

²⁹⁸⁰ Informe de la USITC, página 309. Además, la Sra. Miller añadió que este proceso de consolidación indicaba una intensa competencia en los precios entre los productores nacionales y las importaciones, que existió durante todo el período: informe de la USITC, página 309.

²⁹⁸¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 560 a 562.

²⁹⁸² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 283.

consolidación de los compradores y no estableció que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de ese factor. El argumento de los Estados Unidos de que la Sra. Miller trató adecuadamente esta cuestión no tiene fundamento alguno.²⁹⁸³

Exceso de capacidad de producción nacional

7.1241 Corea afirma que la Sra. Miller indicó que el exceso de capacidad no era un problema porque la rama de producción redujo su capacidad de producción entre 1998 y 2001 (después de haberla incrementado entre 1996 y 1998).²⁹⁸⁴ Sin embargo, en 1996 la rama de producción alcanzó su máximo nivel de utilización de la capacidad, del 78,3 por ciento; y aumentó su capacidad de producción en los dos años siguientes.²⁹⁸⁵ Corea alega que, en 1996, la rama de producción tenía un millón de toneladas de exceso de capacidad de producción no utilizada y que en 2000 esa cifra había aumentado a 1,2 millones de toneladas.²⁹⁸⁶ Corea aduce que la utilización de la capacidad, del 75 por ciento y menos, simplemente no apoya la aseveración de que el exceso de capacidad de producción nacional no era un problema más importante que el de las importaciones.²⁹⁸⁷

7.1242 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller explicó, en forma fundamentada y completa, la naturaleza y el alcance de los efectos del "exceso" de capacidad en la situación de la rama de producción. Después de señalar que la rama de producción tenía "algún exceso de capacidad" en la primera parte del período, constató que la rama de producción nacional había reducido su capacidad de ese modo con el fin de "adoptar medidas para racionalizar su producción" frente a la disminución de la demanda del mercado de acero fundido con estaño. Tras señalar que la rama de producción había reducido los niveles de su capacidad durante el período, la Sra. Miller descartó ese "exceso" de capacidad como fuente significativa de daño para la rama de producción. En particular, observó que los niveles del "exceso" de capacidad de la rama de producción no habían provocado las disminuciones de sus índices de utilización durante la última mitad del período, observando que la rama de producción había reducido su capacidad total del 3,7 por ciento entre 1996 y 2000, y aún más en 2001.²⁹⁸⁸

Ordenes de imposición de derechos antidumping

7.1243 Corea alega que la Sra. Miller señaló que se habían impuesto derechos antidumping sobre las importaciones de productos de acero fundido con estaño procedentes del Japón en el segundo semestre de 2000, pero determinó que las importaciones procedentes del Japón seguían teniendo una importante presencia en el mercado de los Estados Unidos. Según Corea, la Sra. Miller omitió observar, sin embargo, que la razón por la que seguía importándose del Japón era que la rama de producción estadounidense había convenido expresamente en que correspondía excluir de los

²⁹⁸³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 286.

²⁹⁸⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 309 (Prueba documental CC-6).

²⁹⁸⁵ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-18, página FLAT-22 (Prueba documental CC-6).

²⁹⁸⁶ Informe de la USITC, volumen II, cuadro FLAT-18, página FLAT-22 (Prueba documental CC-6).

²⁹⁸⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145.

²⁹⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 564.

derechos antidumping diversos productos de acero fundido con estaño porque la rama de producción estadounidense no los fabricaba.²⁹⁸⁹

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1244 China alega que la determinación de la Sra. Miller sobre existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de acero fundido con estaño se basó en datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de esos países quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, lo que debería determinarse en realidad era si el aumento total de las importaciones, exceptuadas las procedentes de países del TLCAN, había causado daño grave a la rama de producción nacional. Según China, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad exigía en este caso que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente de las no procedentes de países del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México debían considerarse "otro factor". En consecuencia, con respecto al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ésta nueva determinación también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).²⁹⁹⁰ China alega que no se efectuó tal nueva determinación respecto de este producto, aduce que ello resulta particularmente sorprendente si se tiene en cuenta que se reconocía que "las importaciones de productos de acero fundido con estaño procedente del Canadá representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían en grado importante al daño grave".²⁹⁹¹ Corea alega que, como la USITC no efectuó una nueva determinación de la relación de la causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y el daño grave a la rama de producción nacional, hubo por lo tanto una omisión de evaluar el daño causado por las importaciones procedentes del México y el Canadá y no se aseguró que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones de países no integrantes del TLCAN. Por lo tanto, la autoridad investigadora no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁹⁹²

7.1245 Noruega señala que la Sra. Miller efectivamente consideró que las importaciones procedentes del Canadá "contribuían en grado importante" al daño grave que sufría la rama de producción nacional. Sin embargo, según Noruega, la Sra. Miller no separó esas importaciones y recomendó que la medida correctiva se aplicase también a ellas, conclusión que el Presidente no adoptó. También en este caso, según aduce Noruega, no hubo, pues, absolutamente ninguna constatación de que este daño reconocido no se atribuyera por el Presidente a importaciones de otras fuentes.²⁹⁹³

7.1246 Las Comunidades Europeas alegan que, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México como otras causas de daño, la USITC obró en forma incompatible

²⁹⁸⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145.

²⁹⁹⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 527.

²⁹⁹¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 528.

²⁹⁹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 529; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 286.

²⁹⁹³ Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 325.

con el párrafo 2 b) del artículo 4.²⁹⁹⁴ Las Comunidades Europeas añaden que la Sra. Miller constató que las importaciones procedentes de México representaban una parte sustancial del total y contribuían en grado importante al daño grave, pero no sometió los efectos de daño causados por esas importaciones a un análisis a los efectos de la no atribución.²⁹⁹⁵

7.1247 Para la respuesta general de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1006 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1248 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, Noruega y el Brasil alegan que los otros tres miembros de la USITC que determinaron un producto similar separado constataron también que una gran parte de los compradores había dado testimonio de que importaba ciertos productos que la rama de producción nacional simplemente no fabricaba.²⁹⁹⁶ Según el Japón y el Brasil, esta constatación sobre los hechos da un argumento elocuente en el sentido de que las importaciones no pudieron ser la causa del daño grave. Sin embargo, la Sra. Miller no se refirió en absoluto a esa constatación.²⁹⁹⁷ Las Comunidades Europeas alegan también que la Sra. Miller no se refiere a la medida en que el daño fue causado por la enorme capacidad excesiva de la rama de producción estadounidense.²⁹⁹⁸

7.1249 Los Estados Unidos responden que los reclamantes se equivocan al afirmar que la Sra. Miller "omitió" tomar en consideración que "una parte sustancial" de las importaciones estaba formada por productos de acero fundido con estaño que no se fabricaban en el país, hecho en que se apoyaron otros tres miembros de la Comisión que formularon determinaciones negativas acerca del acero fundido con estaño. En realidad, la Sra. Miller se refirió efectivamente a esa cuestión, aunque de distinto modo que los demás miembros de la Comisión, al constatar que los compradores consideraban que el acero fundido con estaño importado y el nacional eran productos sustituibles entre sí. Como el nivel de la posibilidad de sustitución mide el grado en que los productos se consideran similares a los efectos de la fijación de los precios, la constatación de la Sra. Miller indica que llegó a la conclusión de que la diferencia "sustancial" de la combinación de productos, entre los importados y los nacionales, no afectaba significativamente al grado en que unos y otros competían en el mercado.²⁹⁹⁹ Los Estados Unidos sostienen que, además, aunque los otros tres miembros de la Comisión constataron que era "sustancial" el porcentaje de productos importados que la rama de producción no fabricaba, el expediente indicaba que ese porcentaje (aunque confidencial) en realidad era considerablemente inferior al 33 por ciento del total importado. Por lo tanto, aunque sin duda era razonable que los otros tres miembros de la Comisión considerasen que ese porcentaje representaba una parte "sustancial" de

²⁹⁹⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 480.

²⁹⁹⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 385.

²⁹⁹⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 484; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 298; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 336 y 337; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 262.

²⁹⁹⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 298; y Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 262 y 484.

²⁹⁹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 484.

²⁹⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 550.

las importaciones, no lo era menos que la Sra. Miller considerara que no reducía significativamente la posibilidad de sustitución entre los productos importados y los nacionales.³⁰⁰⁰

7.1250 China y Noruega afirman que, como la rama de producción ya sufría daño antes del aumento de las importaciones de 1998 y 1999, y no se recuperó cuando las importaciones disminuyeron en 2000 y el período intermedio de 2001, tenían que existir otros factores de daño además de las importaciones. Según China y Noruega, puesto que existían sin duda posible otros factores de daño, la Sra. Miller tenía la obligación de determinarlos para asegurarse de no atribuir indebidamente ese daño al aumento de las importaciones. La Sra. Miller no lo hizo.³⁰⁰¹

7.1251 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller llevó a cabo un análisis completo y objetivo del expediente. Estableció que durante los últimos dos años y medio del período objeto de investigación existió una relación de causalidad auténtica y sustancial entre las tendencias del volumen y la participación en el mercado de los productos importados de acero fundido con estaño y los importantes deterioros de la situación de la respectiva rama de producción. Además, evaluó detenidamente la naturaleza y el alcance del daño causado por otros factores en el mercado y se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño que pudieron haber causado los eventuales efectos de esos otros factores.³⁰⁰²

7.1252 Además, los Estados Unidos alegan que la argumentación de los reclamantes desconoce que, en realidad, hubo un grado importante de coincidencia entre la Sra. Miller y los otros tres miembros de la Comisión respecto de las cuestiones jurídicas fundamentales que estaban en juego en este asunto. A ese respecto, la Sra. Miller estuvo de acuerdo y se adhirió a las constataciones de los otros tres miembros de la Comisión en que el acero fundido con estaño era el producto similar apropiado; existía un aumento de las importaciones de acero fundido con estaño durante el período objeto de investigación; y la rama de producción había sufrido daño grave durante ese período. Además, la Sra. Miller también determinó las mismas condiciones de competencia que regían la forma en que competían en el mercado los productos importados con los nacionales, y hasta identificó en iguales términos, en su análisis, los otros factores que podrían estar causando daño a la rama de producción. Aunque discrepó con que las importaciones eran una causa sustancial de daño grave sufrido por la rama de producción, hubo, sin embargo, un acuerdo sustancial sobre las cuestiones básicas del asunto. Los Estados Unidos añaden que el simple hecho de que tres miembros de la Comisión discrepasen con la Sra. Miller no hace que la decisión de ésta deje de ser razonable, del mismo modo que tan poco la discrepancia de la Sra. Miller hace que la decisión de esos tres miembros de la Comisión deje de ser razonable.³⁰⁰³

7.1253 Las Comunidades Europeas alegan también que la Sra. Miller omitió tomar nota de la decisión de Wierton (uno de los principales productores estadounidenses de productos de acero fundido con estaño) de poner fin a la producción durante 1999, obligando a los consumidores de productos de acero fundido con estaño a cubrir sus necesidades mediante productos importados.³⁰⁰⁴

³⁰⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 551.

³⁰⁰¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 522; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 331.

³⁰⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 572.

³⁰⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 569 y 570.

³⁰⁰⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 76, nota 418.

Los tres miembros de la Comisión que constataron la inexistencia de relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave consideraron que esa decisión explicaba por lo menos una parte del aumento de las importaciones y, por consiguiente, los resultados desfavorables de la rama de producción nacional en 1999. La Sra. Miller no analizó esta situación, y tampoco se aseguró de que el daño autoinfligido por esa decisión no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por esas razones, la USITC no llevó a cabo el análisis destinado a la no atribución que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias, y los Estados Unidos no pueden pretender que lo hizo.³⁰⁰⁵

Pertinencia del análisis sobre el "producto similar"

7.1254 Las Comunidades Europeas, el Japón, Corea y Noruega señalan que tres de los cuatro miembros de la Comisión que consideraron que los productos de acero fundido con estaño eran un producto separado constataron que el aumento de las importaciones no era una "causa sustancial" de daño grave.³⁰⁰⁶ El Japón alega que, entre los cuatro miembros de la Comisión que consideraron los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado y distinto, tres constataron específicamente que había otras causas más importantes que las importaciones en la explicación de los problemas de la respectiva rama de producción nacional.³⁰⁰⁷ Esos miembros de la Comisión constataron que la disminución del consumo de esos productos (al optar los consumidores por los productos plásticos), la lenta racionalización de la capacidad de producción nacional, la creciente consolidación de los compradores y el hecho de que "una parte sustancial" de los productos importados de acero fundido con estaño no se fabricaban en los Estados Unidos significaban que el aumento de las importaciones no era una "causa sustancial" de daño grave.³⁰⁰⁸

7.1255 Corea alega que los restantes miembros de la Comisión, la Sra. Bragg y el Sr. Devaney, habían acumulado los productos de acero fundido con estaño en el producto similar "CPLPAC" y habían constatado la existencia de daño grave sobre esa base. Nunca examinaron siquiera otros factores que pudieran ser responsables de la situación de la rama de producción de acero fundido con estaño, porque su decisión acerca del producto similar les impedía tal análisis.³⁰⁰⁹ Según Corea, la mayoría de los miembros de la Comisión que analizaron los productos de acero fundido con estaño llegaron a la correcta conclusión de que había otras causas responsables de la situación de esa rama de producción estadounidense. Los otros miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave, cuyas decisiones sirvieron de base para la medida de salvaguardia que se impuso, no separaron ni identificaron debidamente las otras causas de daño a la rama de producción estadounidense.³⁰¹⁰

³⁰⁰⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 383.

³⁰⁰⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 478; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 293; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 142; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 317.

³⁰⁰⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 293.

³⁰⁰⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 478; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 317.

³⁰⁰⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 146.

³⁰¹⁰ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

7.1256 Las Comunidades Europeas, Corea y Noruega observan que la Sra. Miller trató los productos de acero fundido con estaño como un producto similar separado, y a pesar de ello votó en el sentido de que las importaciones de esos productos eran la causa sustancial de daño grave.³⁰¹¹ La Sra. Miller consideró que la rama de producción nacional sufrió sus peores resultados en 1999, que fue también el período de aumento de las importaciones. Aceptó que la disminución de la demanda podía "explicar en parte" el debilitamiento de la rama de producción. Pero no era una causa de daño grave "igual o mayor que el aumento de las importaciones". La Sra. Miller también llegó a la conclusión de que "fue el aumento de las importaciones, y no la consolidación de los compradores (que había existido durante todo el período examinado), el principal responsable de la grave declinación de la rama de producción ocurrida en 1999", y la consolidación de los compradores no fue una causa de daño "igual o mayor que el aumento de las importaciones". Según las Comunidades Europeas, no está claro si la Sra. Miller también consideró que el exceso de la capacidad de producción había causado daño grave. Simplemente afirma que el exceso de capacidad nacional no fue una causa de daño "igual o mayor" que el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas afirman que, sin embargo, está claro que la Sra. Miller también consideró que las importaciones procedentes del Canadá "contribuían en grado importante" al daño grave sufrido por la rama de producción nacional.³⁰¹²

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1257 China y Noruega consideran que los efectos perjudiciales de los demás factores que daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones no fueron evaluados debidamente. Es imposible, por lo tanto, determinar si los efectos de daño causados por esos factores fueron separados debidamente de los causados por el aumento de las importaciones.³⁰¹³ China y Noruega alegan que, como consecuencia de ello, no se estableció explícitamente, con una explicación fundamentada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esta conclusión no se alteraría si el Grupo Especial no estuviera de acuerdo con China en que la Sra. Miller reconoció que había otros factores que causaban daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.³⁰¹⁴ Los mismos reclamantes añaden que, en efecto, si la autoridad investigadora considera que un factor invocado no causa daño, está igualmente obligada a establecer en forma explícita, clara e inequívoca que ese factor no lo causa y explicar por qué. La explicación debe ser directa. Procediendo de otro modo no se aseguraría que los factores invocados se han examinado con suficiente detenimiento para establecer que no contribuyen al daño. Debido a ello, no habría garantías de que no se atribuye indebidamente al aumento de las importaciones un daño causado por otros factores.³⁰¹⁵

³⁰¹¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 479; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 144; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 318.

³⁰¹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 479.

³⁰¹³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 517; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 326.

³⁰¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 518; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 327.

³⁰¹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 519; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 328.

7.1258 China y Noruega alegan también que cuando la Sra. Miller hizo hincapié en la metodología de la "causa sustancial" no cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto: una conclusión en el sentido de que "el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional en cuanto es una causa importante que no lo es menos que ninguna otra causa" no es clara, inequívoca y directa, ya que no queda establecido que no se haya causado daño por otros factores ni que el daño causado por otros factores no se atribuyó al aumento de las importaciones. Además, China y Noruega alegan que las explicaciones dadas por la Sra. Miller en apoyo de su conclusión no son claras, directas e inequívocas; y ciertamente no son fundamentadas y suficientes.³⁰¹⁶ Los mismos reclamantes sostienen, en particular, que la Sra. Miller debió haber prestado gran consideración a las explicaciones de los tres miembros de la Comisión que formularon constataciones negativas sobre la "causa sustancial de daño grave". En efecto, esos tres miembros de la Comisión constataron que la disminución persistente y de largo plazo de la demanda, la consolidación del mercado y el hecho de que una parte sustancial de los productos importados, según se informaba, no se fabricaban en el país eran circunstancias que causaban daño grave a la rama de producción nacional. Como la mitad de los miembros de la autoridad investigadora había reconocido expresamente que estos factores causaban daño, la Sra. Miller tenía la obligación de explicar de qué modo, en su opinión, el daño causado por esos factores no se atribuía a las importaciones.³⁰¹⁷

7.1259 El Japón alega, análogamente, que la Sra. Miller no separó ni distinguió las otras causas y que, teniendo en cuenta que tres de sus colegas interpretaban el expediente de muy distinta manera, cabía esperar que la Sra. Miller expusiera con algún detenimiento por qué llegaba a una conclusión diferente. En lugar de ello, se expresó en tres breves párrafos. En lo que respecta a cada una de las otras causas, no cumplió la norma que impone el párrafo 2 b) del artículo 4.³⁰¹⁸

7.1260 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC (la Sra. Miller), habiendo determinado por lo menos otras tres fuentes de posible daño grave, tenía la obligación de separar y distinguir los efectos de los diferentes factores y asegurarse de que no se atribuyeran esos efectos al daño grave que presuntamente causaba el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas, el Japón y Corea alegan que no se hizo tal cosa, y que los Estados Unidos se encuentran, por lo tanto, en infracción de sus obligaciones impuestas por el párrafo 2 b) del artículo 4.³⁰¹⁹

7.1261 Los Estados Unidos responden que la Sra. Miller estableció, con una evaluación completa y objetiva de las pruebas del expediente, una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Su análisis indicó que había una clara correlación entre los aumentos de la importación cada vez más voluminosa de acero fundido con estaño de bajo precio y los importantes deterioros de la situación general de la rama de producción respectiva que tuvieron lugar durante la segunda mitad del período objeto de investigación. La Sra. Miller llevó a cabo un examen completo y objetivo de la naturaleza y el alcance de los efectos de otros factores y se

³⁰¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 519; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 328.

³⁰¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 520; y Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 329.

³⁰¹⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 296.

³⁰¹⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 480; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 296; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 148.

aseguró de que, en su análisis, no se atribuyeran a las importaciones los efectos que pudieran tener estos factores.³⁰²⁰

iii) *Barras laminadas en caliente*

Factores examinados por la USITC

Competencia entre los productores nacionales

7.1262 China alega que la USITC reconoció que este factor causaba daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.³⁰²¹ Agrega que, en lo que respecta a la competencia entre los productores nacionales, la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de la pérdida de participación en el mercado. Tampoco explicó qué productores nacionales sufrieron ese efecto. Además, a pesar de que la USITC dijo que este factor no podía dar una explicación de determinados indicadores de daño, no dijo cómo podía facilitar una explicación acerca de los demás indicadores.³⁰²²

7.1263 Los Estados Unidos responden que la USITC constató que este factor no daba ninguna explicación del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. La competencia intrasectorial no podía explicar por qué la rama de producción nacional, globalmente, perdía participación en el mercado frente a las importaciones. Además, los datos de que disponía la Comisión sobre los precios no indicaban que Nucor fuera una fuente principal de bajas de precios, ni que sus prácticas en materia de fijación de precios contribuyeran de algún modo a las dificultades de la rama de producción.³⁰²³

7.1264 Los Estados Unidos alegan que las afirmaciones de China en el sentido de que la USITC reconoció que la competencia intrasectorial era otra fuente de daño tergiversan patentemente el dictamen de la USITC. Como explicó ésta, la competencia entre los productores nacionales no ofrecía absolutamente ninguna explicación del deterioro general de la rama de producción en su participación en el mercado durante el período objeto de investigación.³⁰²⁴

Productores ineficientes

7.1265 Las Comunidades Europeas alegan que, con respecto a los productores ineficientes, la USITC llega a una conclusión contradictoria afirmando primero que sus resultados no pueden explicar el daño grave y, después, que "la supuesta ineficiencia de esas dos empresas no puede ser una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones".³⁰²⁵

³⁰²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 537.

³⁰²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 388.

³⁰²² Primera comunicación escrita de China, párrafo 393.

³⁰²³ Informe de la USITC, páginas 97 y 98; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

³⁰²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 579.

³⁰²⁵ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 387.

7.1266 Las Comunidades Europeas y China alegan que la USITC parece llegar a la conclusión de que los productores ineficientes fueron una causa de daño a la rama de producción nacional.³⁰²⁶ Más específicamente, las Comunidades Europeas sostienen que si la USITC hubiera llegado a la conclusión de que los productores ineficientes no causaban daño, no habría tenido que explicar que ese factor no era una causa menos importante que el aumento de las importaciones. Como mínimo absoluto, la USITC no estableció explícitamente, en primer lugar, si este factor causaba daño; y, en segundo lugar, como consecuencia de ello, en qué forma se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por este factor.³⁰²⁷

7.1267 China agrega que la USITC no explicó la naturaleza y el alcance de los efectos de daño causados por este factor. Todo lo que dijo fue que los productores ineficientes no podían ser responsabilizados de la situación general de la rama de producción nacional. Según China, esto dista mucho de ser suficiente.³⁰²⁸

7.1268 Los Estados Unidos responden alegando que la USITC también constató que este factor no explicaba el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Durante el período objeto de investigación, los productores estadounidenses calificados como "ineficientes" debido a sus mayores estructuras de costos no perdieron participación en el mercado frente a otros productores nacionales más "eficientes". Además, las tendencias de los resultados que alcanzaron las llamadas empresas "ineficientes" no fueron distintas que entre los productores nacionales más "eficientes".³⁰²⁹

Cambios en el costo de los insumos

7.1269 Las Comunidades Europeas observan la siguiente conclusión de la USITC:

"[C]omo no podemos atribuir los deterioros de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 2000 a un mayor costo de los productos vendidos, llegamos a la conclusión de que los cambios de costo de los insumos no pueden ser una causa de daño grave tan importante como el aumento de las importaciones".³⁰³⁰

7.1270 Las Comunidades Europeas y China añaden que la USITC parece haber llegado a la conclusión de que los aumentos de costos de los insumos fueron una causa de daño a la rama de producción nacional.³⁰³¹ Más específicamente, las Comunidades Europeas sostienen que si la USITC hubiera llegado a la conclusión de que esos cambios no causaban daño, no habría tenido que explicar que este factor no era una causa menos importante que el aumento de las importaciones. Como mínimo absoluto, la USITC no estableció explícitamente, en primer lugar, si este factor causaba daño;

³⁰²⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388; Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 389.

³⁰²⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

³⁰²⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 394.

³⁰²⁹ Informe de la USITC, página 98; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

³⁰³⁰ Informe de la USITC, volumen I, página 99.

³⁰³¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388; y Primera comunicación escrita de China, párrafos 387 y 390.

y, en segundo lugar, como consecuencia de ello, en qué forma se aseguró de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los efectos de daño causados por este factor.³⁰³²

7.1271 China alega que este factor debió haber recibido más atención de parte de la autoridad investigadora, ya que tuvo que tener repercusión en los precios. En efecto, aunque la demanda era intensa, la capacidad también siguió siendo alta durante todo el período objeto de investigación, por lo que de ningún modo hubo una escasez de la oferta que hubiera podido evitar la baja de los precios. Además, el mercado de las barras laminadas en caliente es muy abierto y los precios tenían que bajar si se reducían los costos, contrariamente a lo que ocurre en una situación de monopolio, en que los precios habrían permanecido elevados.³⁰³³ China observa también que la USITC afirma que los cambios de los costos de los insumos causaron en parte las bajas de precios. Sin embargo, según China, no existe información alguna sobre la naturaleza y el alcance de esa disminución.³⁰³⁴

7.1272 Los Estados Unidos observan, como defensa, que la USITC constató que el costo unitario de las materias primas disminuyó durante todo el período objeto de investigación y que el costo unitario de los productos vendidos se redujo entre 1996 y 1999 antes de aumentar de 1999 a 2000. La USITC observó que, en términos generales, la disminución de los costos de los insumos no podía ser una "causa" de daño en sí misma y por sí sola. A lo sumo puede constituir otra explicación de las bajas de precios. La USITC constató que la disminución de los costos de los insumos no podía explicar las bajas de precio, mucho más acentuadas, que se produjeron entre 1996 y 1999. En efecto, como la demanda se acentuó durante ese lapso, los precios deberían haber bajado menos que los costos de los insumos. Entre 1999 y 2000, el costo unitario de los productos vendidos aumentó pero los precios no aumentaron. En lugar de ello, los esfuerzos de los productores nacionales por aumentar los precios durante la primera parte de 2000 no pudieron mantenerse debido al aumento súbito de las importaciones.³⁰³⁵

7.1273 Los Estados Unidos alegan que la afirmación de China según la cual la disminución de los costos entre 1996 y 1999 "debió haber recibido mayor atención de parte de la autoridad investigadora" parece descaminada. El estudio de la USITC tenía por objeto determinar la correlación de los niveles de precios de 2000 con los niveles de los costos en ese año, y no en 1999. De cualquier modo, la USITC explicó acabadamente que las bajas de precios entre 1996 y 1999 fueron muy superiores a la disminución de los costos unitarios de los insumos, a pesar del aumento de la demanda. China parece partir del supuesto de que esa divergencia pudo haberse debido al aumento de la oferta interna. Pero esta explicación no puede conciliarse con los datos del expediente. La rama de producción nacional tuvo en 1999 una utilización de la capacidad mayor que en 1996. Si algo cabe afirmar es que la oferta interna ajustada, que se manifiesta en la mayor utilización de la capacidad, junto con la acentuación de la demanda interna, debió provocar en los precios de las barras de acero laminado en caliente nacionales una baja menor que la disminución de los costos de los insumos. Lo que ocurre es que había otra fuente que acrecentaba la oferta en el mercado de los Estados Unidos, y que China pasa

³⁰³² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 388.

³⁰³³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 400.

³⁰³⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 395.

³⁰³⁵ Informe de la USITC, página 99; y Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

por alto: la importación. Debido al aumento de las importaciones, la baja de precios entre 1996 y 1999 fue, en realidad, mayor que la disminución del costo unitario de los insumos.³⁰³⁶

7.1274 Las Comunidades Europeas sostienen³⁰³⁷ que la forma en que la USITC desechó los efectos del mayor costo de los productos vendidos en 2000 no constituyó una explicación fundamentada y suficiente de sus conclusiones, corroborada por los hechos. Aunque los costos de las materias primas disminuyeron en 1999 y 2000, hubo un importante aumento de los costos directos de mano de obra y otros costos de fabricación, que anularon los mayores ingresos que la rama de producción nacional podía haber esperado del menor costo de las materias primas. Las Comunidades Europeas sostienen que la USITC, en realidad, observó implícitamente la divergencia entre la evolución de los costos de las materias primas y la de otros costos al indicar lo siguiente:

"[E]l costo unitario de los productos vendidos disminuyó de 399 dólares EE.UU. en 1996 a 362 dólares en 1999, y aumentó después a 380 dólares en 2000; el costo unitario de las materias primas disminuyó durante todo el período examinado".³⁰³⁸

7.1275 Las Comunidades Europeas sostienen³⁰³⁹ que la USITC reconoció con esto que el aumento del costo de los productos vendidos en 2000 no fue causado por un mayor costo de las materias primas, sino por aumentos de otros costos: el costo directo de mano de obra y otros costos de fabricación. Sin embargo, la USITC nunca investigó más detenidamente esta situación de hecho, y se amparó en una aseveración general de que, cuando la demanda se acentúa, los productores "habitualmente no necesitan reducir sus precios en toda la medida en que disminuye el costo de los productos vendidos".³⁰⁴⁰ Esto, sin embargo, parte del supuesto de que los productores nacionales pueden dejar aumentar otros costos y contar, sin embargo, con cubrirlos mediante sus precios de venta. En este caso hubo otros costos que aumentaron considerablemente -de lo contrario, la rama de producción nacional podría haber seguido teniendo utilidades satisfactorias- como lo ilustra el cuadro que sigue.

³⁰³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 302.

³⁰³⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 389.

³⁰³⁸ Informe de la USITC, volumen I, página 99.

³⁰³⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 390.

³⁰⁴⁰ Informe de la USITC, volumen 1, párrafo 99.

Cuadro 15. Barras laminadas en caliente: Valor unitario
de las ventas comerciales y costos (1998-2001)³⁰⁴¹

	1998 (datos reales)	1999 (datos reales)	1999 (valor constante)	2000 (datos reales)	2000 (valor constante)	2001 (datos reales)	2001 (valor constante)
Ventas comerciales netas	431	399	399	399	399	381	381
Materias primas	169	138	138	135	135	122	122
Costo directo de mano de obra	55	52	52	61	52	61	52
Otros costos de fabricación	162	172	162	184	162	199	162
Costo total de los productos vendidos	387	362	352	380	349	381	336
Utilidad bruta	44	37	47	19	50	0	45
Gastos de venta, generales y administrativos	22	22	22	22	22	24	24
Ingresos de explotación (pérdidas)	22	15	25	(3)	28	(24)	21

7.1276 Según las Comunidades Europeas, la USITC admite esta evolución de los costos pero no examina sus motivos. De este modo, a pesar de que los precios tuvieron una caída entre 1998 y 1999 y después permanecieron estables en 2000, si los costos no hubieran aumentado la rama de producción nacional habría seguido obteniendo un beneficio satisfactorio. Incluso en el período intermedio de 2001, cuando los precios cayeron respecto de sus niveles de 1999, teniendo en cuenta la persistente baja de los costos de las materias primas, si no hubieran aumentado otros costos la rama de producción nacional habría tenido ingresos de explotación unitarios comparables a sus niveles de 1998. Por consiguiente la USITC no facilitó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que sus conclusiones estaban corroboradas por sus constataciones sobre los hechos.³⁰⁴²

7.1277 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas y China han interpretado equivocadamente el dictamen de la USITC sobre los efectos de la evolución de los costos de los insumos. Como la USITC basó su conclusión sobre la existencia de daño grave principalmente en datos referentes a la situación de la rama de producción nacional a partir de 2000, la parte más pertinente del análisis de la USITC se refiere a los costos de los insumos en 2000. A este respecto, la USITC constató que, a pesar de que el costo unitario de los productos vendidos aumentó pasando de 362 dólares EE.UU. en 1999 a 380 dólares en 2000, durante este período no aumentó el valor unitario de las ventas ni su precio unitario. La USITC declaró específicamente que "[s]i la rama de producción nacional hubiera podido aumentar el valor unitario de sus ventas en 2000 en la medida del aumento del costo unitario de los productos vendidos -expectativa que era razonable en un año de intensificación de la demanda- habría mantenido márgenes de explotación positivos de un nivel por lo menos igual al de 1999". Sin embargo, la rama de producción no pudo aumentar sus precios debido al aumento de las importaciones que se produjo ese año. Por lo tanto, la USITC analizó expresamente la naturaleza y los efectos de la evolución de los costos de los insumos entre 1999 y 2000 y demostró que las dificultades sufridas por la rama de producción en 2000 no se debieron al mayor costo de los

³⁰⁴¹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 390, basado en informe de la USITC, volumen II, página LONG-33, cuadro LONG-27. En las columnas con la indicación "valor constante", los datos relativos a "otros costos de fabricación" y "costo directo de mano de obra" se han mantenido constantes para 1999, 2000 y los datos intermedios de 2001. Se presentan en cursivas las cifras de los valores que se han mantenido constantes, y en negritas las cifras que cambian por efecto de la simulación.

³⁰⁴² Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 391.

insumos, sino a que no le fue posible aumentar sus precios en consonancia con esos mayores costos debido al aumento de las importaciones.³⁰⁴³

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1278 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).³⁰⁴⁴

7.1279 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes del México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que la USITC, en sus constataciones separadas sobre las importaciones procedentes del TLCAN, llegó a la conclusión de que el simple volumen del aumento de las importaciones procedentes del Canadá apoyaba su constatación de que esas importaciones contribuían en grado importante al daño grave causado por las importaciones.³⁰⁴⁵

7.1280 Las Comunidades Europeas señalan que los Estados Unidos no han intentado explicar de qué modo se aseguraron de que los efectos de daño causados por las importaciones excluidas no se atribuyeran a las importaciones no excluidas, a pesar de que en el año 2000 las procedentes del Canadá y México representaron, por sí solas, el 52 por ciento del total de las importaciones.^{3046, 3047} Las Comunidades Europeas alegan que la USITC ni siquiera tomó en consideración las importaciones del Canadá como otra causa posible de daño y, en consecuencia, no separó ni distinguió los efectos de las importaciones procedentes del Canadá ni se aseguró de que esos efectos no se atribuyeran al

³⁰⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 580.

³⁰⁴⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 407.

³⁰⁴⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 488.

³⁰⁴⁶ Informe de la USITC, volumen II, página LONG-9, cuadro LONG-5.

³⁰⁴⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 393.

aumento de las importaciones no procedentes del TLCAN.³⁰⁴⁸ Sobre la base de lo anterior, a juicio de las Comunidades Europeas y China, la USITC no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁰⁴⁹

7.1281 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1282 Las Comunidades Europeas alegan que existen diversos factores evidentes en los datos presentados a la USITC que ésta no examinó y que tenderían a poner en tela de juicio su conclusión de que el daño grave fue causado por las importaciones.³⁰⁵⁰ En particular, las Comunidades Europeas observan que los "gastos por intereses" y los "otros costos" de la rama de producción nacional registraron un salto entre 1998 y 1999.³⁰⁵¹ Las Comunidades Europeas alegan que estos hechos sumamente notables se produjeron precisamente cuando la USITC observa márgenes de explotación e ingresos netos que comienzan a disminuir. Sin embargo, no se presenta ninguna explicación de tales hechos.³⁰⁵²

7.1283 Las Comunidades Europeas también alegan que hubo una baja considerable de los precios en el mercado interno entre 1998 y 1999, período en que las importaciones disminuyeron, y en 1999 la demanda cayó a niveles de 1996. Según las Comunidades Europeas, esa baja coincidió con una considerable disminución de los costos por materias primas en 1999. Sin embargo, también entre 1998 y 1999 hubo un agudo incremento de los "otros costos de fabricación", que prosiguió en el año 2000. Además, entre 1999 y 2000 hubo un fuerte incremento de los costos directos de mano de obra (esas tendencias se mantuvieron en el período intermedio de 2001). Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no se dio explicación alguna de los efectos que tuvieron estos importantes cambios en los resultados financieros de la rama de producción.³⁰⁵³

7.1284 Los Estados Unidos responden que las Comunidades Europeas omiten reconocer que el análisis de la USITC sobre los resultados financieros desfavorables de la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente se basaron en datos sobre los ingresos y los márgenes de explotación. Los desembolsos por intereses y los "otros" costos no formaban parte de los ingresos de explotación calculados por la USITC. En vez de ello, la USITC deducía los gastos por intereses y los "otros" costos de los ingresos de explotación para determinar los ingresos netos.³⁰⁵⁴ Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, el aumento de los desembolsos por intereses y los "otros" costos no podía dar ninguna explicación de las pérdidas de explotación de 2000 mencionadas por la USITC. En

³⁰⁴⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 489 y 491.

³⁰⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 410; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 230.

³⁰⁵⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 494.

³⁰⁵¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 495.

³⁰⁵² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 496.

³⁰⁵³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 497.

³⁰⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 581.

consecuencia, el párrafo 4 del artículo 2 no obligaba a la USITC a efectuar otro análisis respecto de esos desembolsos a los efectos de la no atribución.³⁰⁵⁵

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1285 Las Comunidades Europeas y China alegan que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los factores causantes de daño invocados. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se aseguró de que el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones.³⁰⁵⁶ China alega que la USITC no explicó la naturaleza de la "gran medida" de la declinación de los resultados de explotación registrados en 1999 debido a la disminución de la demanda. Además, la USITC declaró que "los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente las condiciones de la demanda", pero no explicó los efectos de la demanda en la situación general de la rama de producción.³⁰⁵⁷

7.1286 Los Estados Unidos responden que la USITC efectuó un examen fundamentado y suficiente del daño presuntamente causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones y se aseguró de no atribuir a las importaciones ningún daño causado por esos otros factores. Los Estados Unidos observan que la USITC examinó cuatro causas invocadas de daño a la rama de producción nacional de barras laminadas en caliente, distintas del aumento de las importaciones, llegando a la conclusión de que "las otras causas no pueden explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, en particular la pérdida de participación en el mercado durante el curso del período examinado y el deterioro de los resultados de explotación que condujo a márgenes negativos en la rama de producción nacional en el año 2000". Además, la USITC consideró efectivamente las condiciones de la demanda en el mercado, constatando que el consumo aparente de barras laminadas en caliente en los Estados Unidos aumentó el 11,7 por ciento de 1996 a 2000 y que registró aumentos anuales en todas las comparaciones disponibles, salvo entre 1998 y 1999. La USITC observó que el consumo aparente aumentó en los Estados Unidos de 1999 a 2000, el año en que los resultados de la rama de producción nacional alcanzaron niveles de daño. Por consiguiente, llegó a la conclusión de que los cambios de la demanda no podían explicar la situación de la rama de producción en 2000.³⁰⁵⁸

iv) *Barras acabadas en frío*

Factores examinados por la USITC

Disminuciones de la demanda

7.1287 Las Comunidades Europeas observan que la USITC constató lo siguiente: "La rama de producción nacional reconoce que los precios de las barras acabadas en frío han seguido tradicionalmente la situación de la demanda. En efecto, el deterioro de los resultados de explotación de la rama de producción nacional en 1999, un año en que el volumen de importación y su penetración en el mercado disminuyeron, parece imputable en gran medida a las disminuciones de la

³⁰⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 582.

³⁰⁵⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 498; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

³⁰⁵⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 415.

³⁰⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 578.

demanda durante ese año.³⁰⁵⁹ China y las Comunidades Europeas aducen que la USITC consideró claramente, por lo tanto, que los cambios de la demanda eran una causa de daño grave.³⁰⁶⁰ China alega que la USITC reconoció que las disminuciones de la demanda interna contribuyeron a causar el daño a la rama de producción nacional.³⁰⁶¹

7.1288 China sostiene que la USITC concentró su análisis en primer término en el año 2000, cuando la disminución de la demanda no planteaba un problema. Después demostró que la rama de producción sufría un daño grave incluso en ese período, y que con ello la USITC cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁰⁶² Según China, tal método evidentemente omite evaluar la naturaleza y el alcance de las disminuciones de la demanda. China pregunta cómo pudo la USITC evaluar debidamente este factor concentrándose en el año 2000, en que "la disminución no planteaba un problema". A juicio de China, en consecuencia, no pudo cumplirse el análisis de las disminuciones de la demanda en el mercado interno a los efectos de la no atribución.³⁰⁶³

7.1289 Los Estados Unidos responden que la USITC llegó a la conclusión de que los resultados de la rama de producción nacional en 1999, año en que disminuyeron el volumen de las importaciones y su penetración en el mercado, parecían imputables en gran medida a las disminuciones de la demanda ocurridas ese año. La USITC destacó, sin embargo, que la demanda de barras acabadas en frío en los Estados Unidos fue mayor en 2000 que en 1999. A pesar de ello, los precios fueron inferiores en 2000 a los de 1999, y la diferencia entre los valores unitarios medios y el costo de los productos vendidos fue menor en 2000 que en cualquier año completo del período objeto de investigación, excepto 1999. A pesar de que 2000 fue un año en que la demanda se acentuó, el margen de explotación de la rama de producción fue inferior ese año a la mitad de los niveles de 1997 y 1998.³⁰⁶⁴ A este respecto, los Estados Unidos alegan que la USITC se aseguró de no atribuir a las importaciones ningún daño debido a la disminución de la demanda. Lo hizo estudiando la situación de la rama de producción nacional en un período en que la disminución de la demanda no constituía un problema: el año 2000, que no sólo era el último año completo del período objeto de investigación, sino también un año en que el consumo aparente en los Estados Unidos había aumentado respecto del nivel del año anterior. La USITC constató que en 2000 la rama de producción nacional sufrió las consecuencias de una baja de los precios y resultados financieros desfavorables. Al demostrar que la rama de producción nacional de barras acabadas en frío estaba en situación de daño grave incluso en un período en que la demanda se acentuaba, los Estados Unidos sostienen que la USITC cumplió claramente su obligación establecida por el párrafo 2 b) del artículo 4 de no atribuir al aumento de las importaciones el daño debido a las disminuciones de la demanda.³⁰⁶⁵

³⁰⁵⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 500.

³⁰⁶⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 501; y Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

³⁰⁶¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

³⁰⁶² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 233.

³⁰⁶³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 234.

³⁰⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 594.

³⁰⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 596.

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1290 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras acabadas en frío, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).³⁰⁶⁶

7.1291 China agrega que, en el Informe Complementario, la USITC debía evaluar el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y asegurarse de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN. China alega que la USITC no hizo tal cosa. Añade que la USITC no dio absolutamente ninguna explicación de que las importaciones procedentes de México y el Canadá no se hubieran atribuido al aumento de las importaciones, y que no hay razón alguna para creer que el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá no se haya atribuido efectivamente al aumento de las importaciones.³⁰⁶⁷

7.1292 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC identificó la disminución de la demanda y las importaciones procedentes del Canadá como otras fuentes de daño grave a la rama de producción nacional. Pero, según las Comunidades Europeas, la USITC no procuró separar y distinguir los efectos de estos otros factores, y por lo tanto no se aseguró de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por ellos. Las Comunidades Europeas y China alegan que los Estados Unidos, al imponer medidas, han actuado, en consecuencia, en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos no han determinado, mediante una explicación fundamentada y suficiente, que el aumento de las importaciones haya causado daño grave.³⁰⁶⁸ Las Comunidades Europeas añaden que los Estados Unidos no han alegado que se hayan asegurado de no atribuir los efectos de daño causados por las importaciones procedentes de zonas de libre comercio. Simplemente han aducido que no estaban obligados a hacerlo. Sin embargo, las Comunidades Europeas observan que han explicado por qué los Estados Unidos tenían la obligación de realizar ese análisis a los efectos de la no atribución.³⁰⁶⁹

7.1293 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

³⁰⁶⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 418.

³⁰⁶⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 421; y Segunda comunicación de China, párrafo 235.

³⁰⁶⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 504; Primera comunicación escrita de China, párrafo 421; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 235.

³⁰⁶⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 399.

Factores no examinados por la USITC

7.1294 Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no examinó con ningún detalle los motivos de la disminución de los beneficios en 1999, salvo en cuanto a observar que fueron "imputables en gran medida a las disminuciones de la demanda ocurridas durante ese año". Sin embargo, según las Comunidades Europeas, un análisis detenido de los datos del informe de la USITC indica una importante caída del precio de las materias primas en 1999, que fue acompañada por un considerable aumento de otros costos. Según las Comunidades Europeas, esta evolución parece haberse combinado con hechos relativos a la demanda para explicar los resultados financieros de la rama de producción en 1999 y 2000. En el informe de la USITC no se menciona siquiera ninguno de esos hechos.³⁰⁷⁰

7.1295 Los Estados Unidos responden que el argumento de las Comunidades Europeas según el cual las bajas de precios de las barras acabadas en frío se debieron a la disminución de los costos unitarios de las materias primas pasa por alto el hecho de que la USITC hizo particular hincapié en las disminuciones de precios ocurridas entre 1999 y 2000. Los Estados Unidos argumentan que, durante ese período, el costo unitario de las materias primas aumentó.³⁰⁷¹

7.1296 Las Comunidades Europeas alegan que, además, hubo toda una serie de gastos que sufrieron un importante salto en 1999 y 2000, lo que claramente tuvo efectos importantes en los resultados financieros de la rama de producción.³⁰⁷² Según las Comunidades Europeas, en el informe de la USITC no se examinan siquiera estos hechos, que coinciden con el inicio del daño grave que, supuestamente, sufrió la rama de producción nacional. Las Comunidades Europeas dicen que está perfectamente claro que la caída de los precios de las materias primas tiene que haber tenido efectos en los precios del mercado y que el aumento de "otros costos de fabricación" tiene que haber repercutido en los márgenes de beneficios que la rama de producción nacional podía aspirar a obtener.³⁰⁷³

7.1297 Los Estados Unidos responden que, con respecto al argumento de las Comunidades Europeas de que el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional en 1999 y 2000 parece haberse debido al aumento de los intereses y "otros costos" y amortización, y de que la USITC pasó por alto este hecho, las Comunidades Europeas omiten reconocer que el análisis de la USITC sobre la situación financiera desfavorable de la rama de producción nacional de barras acabadas en frío se basaba en datos sobre los ingresos de explotación y sus márgenes. Los intereses y los "otros costos" y la amortización no eran elementos de los ingresos de explotación calculados por la USITC. Ésta dedujo los gastos por intereses y "otros costos" de los ingresos de explotación para determinar los ingresos netos. Seguidamente sumó la depreciación y la amortización a los ingresos netos para establecer el flujo de caja.³⁰⁷⁴ Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, el aumento de los intereses y "otros costos" y la depreciación no podían explicar los resultados de explotación

³⁰⁷⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 509.

³⁰⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 592.

³⁰⁷² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 510.

³⁰⁷³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 511.

³⁰⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 597.

desfavorables de 2000 citados por la USITC. En consecuencia, conforme al párrafo 2 del artículo 4 la USITC no estaba obligada a realizar otro análisis de estos factores a los efectos de la no atribución.³⁰⁷⁵

7.1298 Las Comunidades Europeas replican³⁰⁷⁶ que los Estados Unidos, como la USITC, desconocen un importante problema planteado antes por las Comunidades Europeas, que da otra explicación diferente de la evolución de los resultados financieros de la rama de producción en 1999 y 2000. Las Comunidades Europeas sostienen que esto indica que, si no se hubieran producido cambios de gran importancia en los "otros costos de fabricación" en 1999 y 2000, la rama de producción nacional de barras acabadas en frío habría tenido ingresos de explotación más que satisfactorios en esos años, incluso con las bajas de precios que se invocan. Esto se debe a que los grandes aumentos de los otros costos anularon las enormes posibilidades de economías que generaba el menor costo de las materias primas. Las Comunidades Europeas sostienen que esto queda ilustrado en el cuadro que sigue.

Cuadro 16. Barras acabadas en frío: Valor unitario de las ventas comerciales y costos (1998-2001)³⁰⁷⁷

	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

7.1299 Según las Comunidades Europeas, la disminución de los costos por materias primas fue de tal magnitud que, si la rama de producción hubiera logrado mantener estables los "otros costos de fabricación", habría logrado considerables beneficios en 1999, 2000 y en el período intermedio de 2001. Las Comunidades Europeas sostienen que la autoridad competente, al observar tal evolución, debió comprobar en primer lugar si estos datos eran correctos y, en segundo lugar, examinar muy detenidamente los motivos de esta evolución de los costos para asegurarse de que no hubiera error al atribuir el daño observado en 1999 y 2000 al aumento de las importaciones. Puesto que entre 1998 y 1999 aumentó la utilización de la capacidad, y el volumen de las ventas sólo disminuyó 10.000 toneladas, las Comunidades Europeas alegan que esta evolución de los costos no puede explicarse por los efectos del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional.

³⁰⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 598.

³⁰⁷⁶ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 397.

³⁰⁷⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 347; e 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 negritas las cifras que cambian por efecto de la simulación.

Las Comunidades Europeas alegan que no puede considerarse que la USITC, al no efectuar ningún análisis de este factor, facilitó una explicación fundamentada y suficiente de su determinación.^{3078, 3079}

v) *Barras de refuerzo*

Factores examinados por la USITC

Aumentos de la capacidad de producción nacional

7.1300 China alega que la USITC no trató la cuestión de si los aumentos de la capacidad de producción pudieron causar daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.³⁰⁸⁰

7.1301 Los Estados Unidos responden que la USITC no dejó de examinar los aumentos de la capacidad de producción nacional. Según los Estados Unidos, la USITC llegó a la conclusión de que esos aumentos no podían ser otra causa de daño porque el aumento del 26,6 por ciento de la capacidad de producción nacional, entre 1996 y 2000, fue muy inferior al aumento del 48,1 por ciento del consumo aparente de los Estados Unidos durante ese lapso. Además, la utilización de la capacidad aumentó en general durante el período objeto de investigación.³⁰⁸¹

7.1302 Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, contrariamente al argumento de China, la USITC declaró en forma clara e inequívoca que el aumento de la capacidad no era causa de daño. Según los Estados Unidos, China no presenta ningún fundamento para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la USITC no examinó objetivamente las pruebas referentes a este factor explicando los fundamentos de su conclusión.³⁰⁸²

Cambios de los costos por insumos

7.1303 China alega que la USITC no indicó claramente si este factor contribuía o no a causar daño. Además, según China, la USITC no examinó debidamente en qué grado podía repercutir este factor en los precios. Se limitó a declarar que la disminución de los costos no era tan importante como la baja de los precios y, por lo tanto, la caída de los costos no había provocado la de los precios. China alega que esta explicación es evidentemente equivocada. La baja de los costos tiene que haber tenido algún efecto en la de los precios. En efecto: para que los precios aumenten cuando se acentúa la demanda es preciso que todos los demás factores permanezcan sin cambios. China afirma que aquí no ocurrió tal cosa. La oferta de barras de refuerzo aumentó también cuando se incrementó la producción y la productividad en los Estados Unidos. Esto contuvo la subida de los precios. Además, aunque cabe presumir que la disminución de los costos de producción no se traduce necesariamente en una baja de los precios en el mercado en las situaciones de monopolio u oligopolio, sería falso suponer lo mismo

³⁰⁷⁸ Los Estados Unidos interpretan equivocadamente y desechan este argumento de las Comunidades Europeas; véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 592.

³⁰⁷⁹ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 398.

³⁰⁸⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 428.

³⁰⁸¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 608.

³⁰⁸² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 609.

en un mercado abierto. En él, la competencia necesariamente ejercerá presión en los precios si disminuyen los costos de producción.³⁰⁸³

7.1304 Las Comunidades Europeas alegan que, debido a la falta de claridad del informe de la USITC sobre las otras causas de daño, la USITC no estableció de manera explícita si el aumento de los costos era o no otra causa de daño para la rama de producción de barras de refuerzo. Las Comunidades Europeas alegan que la USITC había comprobado que el aumento de los costos constituía otra fuente de daño o bien, si no había hecho tal constatación, desconoció este otro factor y, por consiguiente, no lo separó ni distinguió para asegurar la no atribución.³⁰⁸⁴

7.1305 Los Estados Unidos alegan que la USITC examinó detalladamente los cambios de los costos por insumos respecto del período comprendido entre 1998 y 2000. Observó que el costo unitario de los productos vendidos disminuyó entre 1998 y 1999. Declaró que, teniendo presentes los grandes aumentos de la demanda durante ese lapso, esa disminución de los costos no debía provocar necesariamente una baja de los precios. Sin embargo, hubo una declinación de los valores unitarios de venta que superó la baja del valor unitario de los insumos. La USITC llegó, pues, razonablemente a la conclusión de que la baja de los precios no era simplemente función del menor costo de los insumos. Constató, por el contrario, que el aumento de las importaciones impedía a los productores nacionales de barras de refuerzo aprovechar plenamente el menor costo de los insumos en un mercado en crecimiento. La USITC también llevó a cabo un examen detallado de la evolución del costo de los insumos entre 1999 y 2000. Durante ese período la demanda se acentuó y el costo unitario de los productos vendidos aumentó, a pesar de lo cual los precios bajaron. En consecuencia, según alegan los Estados Unidos, no podía haber ningún nexo causal, durante ese período, entre las bajas de los precios y la evolución del costo de los insumos.³⁰⁸⁵

7.1306 Los Estados Unidos alegan que el examen detallado y completo efectuado por la USITC de la evolución del costo de los insumos muestra un acentuado contraste con la argumentación superficial e incoherente que presentan las Comunidades Europeas en su comunicación. En un único párrafo, las Comunidades Europeas afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que la baja de precios entre 1999 y 2000 fue simplemente una consecuencia del menor costo de las materias primas.³⁰⁸⁶ Apenas tres párrafos después afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que los problemas financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo en 2000 se debieron a la imposibilidad de aumentar los precios en la misma medida en que aumentaban gastos como los otros costos de fabricación.³⁰⁸⁷ Lo que las Comunidades Europeas parecen pasar por alto es que tanto el costo de las materias primas como los otros costos de fabricación son elementos componentes del costo de los productos vendidos. Los cambios del costo de los insumos entre 1999 y 2000 habrían determinado un aumento de los precios o bien su disminución, según la forma en que evolucionaran otras condiciones de la competencia, como la demanda. La evolución del costo de los

³⁰⁸³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 429.

³⁰⁸⁴ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 402.

³⁰⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 610 y 611.

³⁰⁸⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 521.

³⁰⁸⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

insumos no podía, como parecen imaginar las Comunidades Europeas, determinar al mismo tiempo aumentos y disminuciones de los precios.³⁰⁸⁸

7.1307 Según los Estados Unidos, en acentuado contraste con las Comunidades Europeas, la USITC aplicó un método coherente y objetivo para evaluar la evolución del costo de los insumos. Examinó debidamente todos los componentes del costo de los productos vendidos determinando que el costo de los insumos aumentó de 1999 a 2000. No se controvierte que los precios no siguieron el mismo camino.³⁰⁸⁹ Esto plantea la pregunta de por qué, entre 1999 y 2000, la rama de producción nacional de barras de refuerzo no pudo recuperar los mayores costos de los insumos, así como los gastos de venta, administrativos y de carácter general que citan las Comunidades Europeas. Como observan las Comunidades Europeas, éste fue el período "en que la producción y la utilización de la capacidad alcanzaron su nivel máximo en los Estados Unidos"³⁰⁹⁰; por añadidura, la demanda se estaba acentuando. En un mercado en tales condiciones cabría prever que los precios siguieran a los costos.³⁰⁹¹ El motivo por el que los precios de las barras de refuerzo producidas en los Estados Unidos no siguieron a los costos en 2000 es una razón que las Comunidades Europeas pasan por alto: las importaciones.³⁰⁹²

Importaciones procedentes del TLCAN

7.1308 China señala que la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional de barras de refuerzo, constatada en el informe de la USITC, se efectuó sobre la base de datos que incluían importaciones procedentes de países del TLCAN. Sin embargo, China considera que, como las importaciones procedentes de los países del TLCAN quedaron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia, la USITC tenía que determinar si el aumento total de las importaciones, con exclusión de las procedentes de los países del TLCAN, causaba un daño grave a la rama de producción nacional. China alega que, como consecuencia de ello, puesto que la determinación de la causalidad requería que el "aumento de las importaciones" consistiera únicamente en importaciones procedentes de países no integrantes del TLCAN, los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y de México tenían que considerarse "otro factor". El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también exigía que el daño causado por los movimientos de las importaciones procedentes del Canadá y México no se atribuyera al aumento de las importaciones (procedentes de otros países).³⁰⁹³

³⁰⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 612.

³⁰⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 617.

³⁰⁹⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

³⁰⁹¹ En realidad, cuando las Comunidades Europeas, en el párrafo 524 de su Primera comunicación escrita, intentan separar los "precios relativamente bajos" de la "evolución de los costos", parecen pasar por alto que, a menos que exista baja de los precios o contención de su subida, normalmente habrá una relación directa entre los costos de una empresa y sus precios.

³⁰⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 614.

³⁰⁹³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 437; y Segunda comunicación escrita de China, párrafo 245.

7.1309 China alega que no se efectuó esa nueva determinación respecto de este producto. Tal cosa, según China, resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que la USITC reconoció que las importaciones procedentes del Canadá y México causaban daño, al declarar que "las importaciones procedentes del Canadá no contribuyeron en grado importante al daño grave" y que "las importaciones procedentes de México no contribuyeron en grado importante al daño grave". En otras palabras, las importaciones procedentes de los países del TLCAN contribuyeron a causar el daño, aunque esta contribución no fue sustancial.³⁰⁹⁴ China alega que, puesto que la USITC no efectuó una nueva determinación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN y el daño grave a la rama de producción nacional, no evaluó el daño causado por las importaciones procedentes de México y el Canadá y no se aseguró de que ese daño no se atribuyera al aumento de las importaciones no procedentes de países del TLCAN. Por lo tanto, China alega que la USITC no cumplió las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁰⁹⁵

7.1310 Del mismo modo, las Comunidades Europeas alegan que, al no analizar las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y Jordania como otras causas de daño, la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.³⁰⁹⁶

7.1311 Para la respuesta de los Estados Unidos, véanse los párrafos 7.1066 y siguientes.

Factores no examinados por la USITC

7.1312 Las Comunidades Europeas observan que la USITC consideró que las bajas de precios registradas en 1999, que continuaron después de iniciado el año 2000, supuestamente impulsadas por las importaciones, fueron causantes de los resultados desfavorables de la rama de producción nacional en 2000.³⁰⁹⁷ Según las Comunidades Europeas, dista mucho de estar claro que pueda considerarse que las importaciones determinan los precios en un mercado que, según admitía la USITC, es un mercado de productos básicos. Las importaciones alcanzaron su nivel máximo de participación en el mercado en 1999, con el 22 por ciento. Según las Comunidades Europeas, no se había demostrado que el precio se determinara por el 22 por ciento del mercado que estaba cubierto por las importaciones y no por el 78 por ciento que correspondía a la producción nacional. La pretendida justificación de la USITC, según la cual las importaciones actúan como líderes en la fijación de los precios, no resiste un examen detenido.³⁰⁹⁸

7.1313 Con respecto al argumento de que "dista mucho de estar claro que pueda considerarse que las importaciones determinan los precios en un mercado que, según admitía la USITC, es un mercado de productos básicos", los Estados Unidos sostienen que tal argumento desconoce dos constataciones no controvertidas de la USITC. En primer lugar, la USITC constató que las barras de refuerzo eran un producto básico vendido sobre la base de su precio: una aseveración que ninguna de las partes ha controvertido. En segundo lugar, la USITC constató que desde 1998 las barras de refuerzo importadas se vendían a menor precio que las de fabricación nacional, con diferencias superiores al

³⁰⁹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 438.

³⁰⁹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 439.

³⁰⁹⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 517.

³⁰⁹⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 519.

³⁰⁹⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 520.

20 por ciento.³⁰⁹⁹ Los Estados Unidos añaden que, en un mercado de productos básicos en que las decisiones de compra se toman sobre la base del precio, un volumen significativo de productos baratos llevará los precios a la baja. Las barras de refuerzo, importadas en mayor cantidad, se vendían a precios muy inferiores a los del producto de fabricación nacional. Los Estados Unidos sostienen que, como constató la USITC, para hacer frente a esta competencia la rama de producción nacional se vio obligada a reducir sus precios para no sufrir una pérdida aún mayor de participación en el mercado frente a las importaciones.³¹⁰⁰

7.1314 Las Comunidades Europeas alegan que las bajas de precios de 1999 y 2000 parecen haber tenido estrecha relación con el menor costo de las materias primas. Las bajas de precios de esos dos años siguieron muy de cerca esas disminuciones de los precios de las materias primas. Sin embargo, como ya se ha señalado, en 1999 la rama de producción nacional siguió logrando un ingreso de explotación satisfactorio, mientras que en 2000 sufrió una pérdida importante. El análisis detenido de los datos del informe muestra aumentos sustanciales, tanto en los "otros costos de fabricación" como en los gastos de venta, administrativos y de carácter general.³¹⁰¹ Según las Comunidades Europeas, no fue el precio relativamente bajo que se obtenía en el mercado interno de los Estados Unidos lo que provocó el daño grave sufrido por la rama de producción nacional, sino que la evolución de los costos, en particular los "otros costos de fabricación" y los gastos de venta, administrativos y de carácter general, provocó el daño grave que se invoca. Las Comunidades Europeas alegan que esos costos aumentaron cuando la producción y la utilización de la capacidad estaban en su nivel más alto en los Estados Unidos. Sin embargo, las Comunidades Europeas afirman que el informe de la USITC no menciona siquiera estos hechos, ni evalúa sus efectos en la situación de la rama de producción nacional.³¹⁰² Las Comunidades Europeas alegan que la USITC no intentó explicar la extraña circunstancia de que en 1996 la rama de producción nacional tuviera una pérdida de explotación de 72.000 dólares EE.UU., en el año en que alcanzó su mayor participación en el mercado y que se caracterizó por precios relativamente altos y un bajo nivel de importaciones. La demanda, en cambio, fue inferior en 1996 a la de cualquier otro año del período objeto de investigación. Según las Comunidades Europeas, es evidente que las pérdidas no pudieron ser causadas por el aumento de las importaciones. Este hecho, que resulta inmediatamente obvio, nunca fue explicado. Ello probablemente se deba a que sugiere que los problemas de la rama de producción nacional eran causados por alguna razón distinta de las importaciones.³¹⁰³

7.1315 Los Estados Unidos alegan que el examen detallado y completo efectuado por la USITC de la evolución del costo de los insumos muestra un acentuado contraste con la argumentación superficial e incoherente que presentan las Comunidades Europeas en su comunicación. En un único párrafo, las Comunidades Europeas afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que la baja de precios entre 1999 y 2000 fue simplemente una consecuencia del menor costo de las materias primas. Apenas tres párrafos después, afirman que la USITC debió haber llegado a la conclusión de que los problemas financieros de la rama de producción nacional de barras de refuerzo en 2000 se debieron a la imposibilidad de aumentar los precios en la misma medida en que aumentaban gastos como los otros costos de fabricación. Lo que las Comunidades Europeas parecen pasar por alto es que tanto

³⁰⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 604.

³¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 605.

³¹⁰¹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 521.

³¹⁰² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 524.

³¹⁰³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 514.

costo de las materias primas como los otros costos de fabricación son elementos componentes del costo de los productos vendidos. Los cambios del costo de los insumos entre 1999 y 2000 habrían determinado un aumento de los precios o bien su disminución, según la forma en que evolucionasen otras condiciones de la competencia, como la demanda. La evolución del costo de los insumos no podía, como parecen imaginar las Comunidades Europeas, determinar al mismo tiempo aumentos y disminuciones de los precios.³¹⁰⁴ Los Estados Unidos afirman que, en acentuado contraste con las Comunidades Europeas, la USITC aplicó un método coherente y objetivo para evaluar la evolución del costo de los insumos. Examinó debidamente todos los componentes del costo de los productos vendidos determinando que el costo de los insumos aumentó de 1999 a 2000. No se controvierte que los precios no siguieron el mismo camino.³¹⁰⁵ Esto plantea la pregunta de por qué, entre 1999 y 2000; la rama de producción nacional de barras de refuerzo no pudo recuperar los mayores costos de los insumos, así como los gastos de venta, administrativos y de carácter general que citan las Comunidades Europeas. Como observan las Comunidades Europeas, éste fue el período "en que la producción y la utilización de la capacidad alcanzaron su nivel máximo en los Estados Unidos"; por añadidura, la demanda se estaba acentuando. En un mercado en tales condiciones cabría prever que los precios siguieran a los costos. El motivo por el que los precios de las barras de refuerzo producidas en los Estados Unidos no siguieron a los costos en 2000 es una razón que las Comunidades Europeas pasan por alto: las importaciones.³¹⁰⁶

7.1316 Frente a estas respuestas, las Comunidades Europeas alegan que el análisis de la USITC sobre el costo de los insumos está formulado totalmente desde el punto de vista de si provocó o no la baja de los precios. Según las Comunidades Europeas, la USITC reconoció que la disminución del costo de los productos vendidos ocurrida en 1999 no podía explicar la magnitud de la baja de precios observada ese año (aunque esas disminuciones debieron tener algún efecto). Pero el argumento de las Comunidades Europeas era que el aumento de los otros costos de fabricación y de los gastos de venta, administrativos y de carácter general (que forman parte del costo de los productos vendidos) ocurrido en 2000, el año en que los ingresos de explotación disminuyeron, por lo que se constató un presunto daño grave³¹⁰⁷, son una causa de daño más probable que las bajas de precios causadas por el aumento de las importaciones.³¹⁰⁸ En efecto, sin el aumento de los costos la rama de producción nacional de barras de refuerzo habría tenido un ingreso de explotación de 68.368.692 dólares en lugar de una pérdida de 24.669.000 dólares: un nivel apreciable si se tienen en cuenta los ingresos de explotación de 1999, de 74.412.000 dólares.³¹⁰⁹ El informe de la USITC no contiene ningún análisis del aumento de los costos ni de sus motivos. Las Comunidades Europeas señalan que en 2000 la rama de producción nacional aumentó la utilización de su capacidad y el volumen de sus ventas. Tales hechos

³¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 612.

³¹⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 613.

³¹⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 614.

³¹⁰⁷ Sólo hubo una disminución marginal de los ingresos de explotación en 1999, cuyo nivel superó los alcanzados en 1996 y 1997.

³¹⁰⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 521-525.

³¹⁰⁹ La cifra de 68.368.692 dólares se ha calculado multiplicando los ingresos de explotación unitarios que se habrían alcanzado manteniendo constantes los otros costos de fabricación y los gastos de venta, administrativos y de carácter general en comparación con 1999 (12 dólares por unidad; véase la figura 43, Barras de refuerzo: evolución de los costos manteniendo constantes los valores de 1999, en la Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 523) por el volumen de las ventas comerciales de 2000 (5.697.391 toneladas: véase informe de la USITC, volumen II, página LONG-35, cuadro LONG-29)).

no dan lugar a un aumento de los costos. La circunstancia de que no se produjera indica que hay otros factores que la USITC no estudió, pero que claramente debió haber estudiado, que eran una causa más probable de daño que el aumento de las importaciones. Las Comunidades Europeas alegan que los Estados Unidos no trataron esta cuestión. Sostienen que, en consecuencia, el informe de la USITC no da una explicación fundamentada de sus constataciones.³¹¹⁰

Omisión de facilitar una explicación fundamentada y suficiente

7.1317 China alega que la USITC no evaluó el daño causado por otros factores ni tampoco estableció claramente que esos otros factores no causaban daño, explicando por qué.³¹¹¹ China alega que la USITC no evaluó adecuadamente la complejidad de los supuestos factores de daño. Tampoco facilitó una explicación válida, clara y directa de la forma en que se había asegurado de que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Por lo tanto, China considera que la USITC actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³¹¹²

7.1318 Los Estados Unidos alegan que la USITC llevó a cabo un examen fundamentado y suficiente del daño presuntamente causado por factores distintos del aumento de las importaciones, asegurándose de que no se atribuyera a las importaciones ningún daño causado por esos otros factores. En consecuencia, el análisis de la USITC a los efectos de la no atribución cumplió las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC separó y distinguió del daño grave causado por el aumento de las importaciones todos los daños imputables a otros factores.³¹¹³

vi) *Tubos soldados*

Factores examinados por la USITC

Disminuciones de la demanda

7.1319 Corea alega que la omisión de la USITC de definir debidamente los productos similares en la categoría de los demás tubos soldados le impidió considerar adecuadamente las disminuciones de la demanda, que eran "otro factor" importante que afectaba a la rama de producción. Según Corea, las disminuciones de la demanda alcanzaron su máximo nivel en el caso de los demás tubos soldados (con exclusión de las tuberías de gran diámetro).³¹¹⁴

7.1320 Corea alega que resultan instructivas las constataciones de la USITC en la simultánea investigación antidumping sobre los tubos soldados. Como se señaló allí, los deterioros de los resultados de la rama de producción nacional al final del período objeto de investigación "se produjeron en el contexto de una declinación económica general y una disminución del consumo

³¹¹⁰ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 403.

³¹¹¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 427.

³¹¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 430.

³¹¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 607 y 616.

³¹¹⁴ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

aparente total de tuberías comunes en el país".³¹¹⁵ Corea alega que, por lo tanto, la USITC llegó a la conclusión, en esa investigación, de que la rama de producción estadounidense de tubos soldados -durante el mismo período de la investigación en que se efectuó la correspondiente al artículo 201- no sufrió daño importante ni amenaza de daño importante causado por las importaciones de tubos comunes procedentes de China, y los deterioros de la rama de producción se debieron a una atenuación de la demanda.³¹¹⁶ A juicio de Corea, si no existía daño "importante" causado por las importaciones, éstas no podían ser causa de un daño "grave". Teniendo en cuenta estos hechos, que sugerían firmemente que no había daño grave causado por las importaciones, la USITC debió haber identificado, distinguido y separado el daño grave derivado de la disminución de la demanda.³¹¹⁷

7.1321 Corea alega también que, a la inversa, como reconoció la USITC, la demanda de tuberías de gran diámetro estaba en aumento hacia el final del período. La USITC estuvo de acuerdo en que "la acentuación de la demanda tiende a mejorar los efectos de un volumen determinado de productos importados", pero señaló que "a pesar de la reciente intensificación de la demanda de tuberías de gran diámetro, la demanda global de productos tubulares soldados revestidos ha sido relativamente constante desde 1998, sobre la base de años completos, así como en la comparación entre períodos intermedios. En consecuencia, consideramos que el probable aumento de la demanda de tuberías de gran diámetro no elimina la amenaza de daño grave". Sin embargo, según Corea, las verdaderas tendencias quedaron disimuladas al considerar juntos los dos productos similares independientes de modo que la demanda pareciese "estable".³¹¹⁸

7.1322 Corea añade que, independientemente de los vicios del análisis que resultan de la definición incorrecta del producto similar, la USITC no separó ni distinguió los efectos de este otro factor que afectaba a los resultados de la rama de producción estadounidense, como exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³¹¹⁹

7.1323 Los Estados Unidos responden que la USITC tomó nota de que varias partes habían argumentado que la rama de producción de tubos soldados no estaba amenazada de daño grave porque la demanda del sector del mercado correspondiente a las tuberías de gran diámetro se estaba intensificando, pero rechazó ese argumento. La USITC indicó que las pruebas del expediente indicaban, en efecto, un crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro en el mercado y que ese crecimiento, que se esperaba que habría de mantenerse, podría atenuar el efecto de esas importaciones para la rama de producción de tubos soldados. Pero observó también que las tuberías de gran diámetro sólo representaban entre el 20 y el 30 por ciento de la demanda del mercado correspondiente a la categoría global de los productos tubulares soldados, y que la demanda de ese mercado global había sido constante entre 1998 y el período intermedio de 2001 a pesar del crecimiento sustancial de la demanda de tuberías de gran diámetro. En consecuencia, la USITC rechazó razonablemente este factor como indicio de que la rama de producción no habría de seguir

³¹¹⁵ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 151.

³¹¹⁶ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 152.

³¹¹⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 153.

³¹¹⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 154.

³¹¹⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

sufriendo deterioro, o de que las importaciones no seguirían acrecentando su presencia en el mercado.³¹²⁰

7.1324 Los Estados Unidos agregan que la USITC evidentemente no dejó de analizar esta cuestión y la consideró adecuadamente en su debido contexto jurídico, es decir, el de la forma en que las tendencias de la demanda afectaban a la competencia en el mercado de los tubos soldados, que es el producto similar pertinente en estas actuaciones. Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea está simplemente descaminado porque sugiere que la USITC debió haber asignado mayor importancia a las tendencias de la demanda de un segmento parcial del producto similar, el de las tuberías de gran diámetro, que a las tendencias de la demanda del producto similar, consistente en la totalidad de determinados tubos soldados. Por esta razón, el argumento de Corea debe rechazarse.³¹²¹

7.1325 Corea replica que los Estados Unidos han aducido que la demanda del mercado general de tubos soldados se había mantenido constante a pesar del sostenido crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro. Corea dice que precisamente en esto consiste el argumento de los reclamantes. El único motivo que permitió que el crecimiento general de la demanda de los demás productos soldados, entre 1998 y el período intermedio de 2001, pudiera mantenerse constante fue el importante crecimiento de la demanda de tuberías de gran diámetro, que estabilizó la demanda decreciente de otros productos tubulares soldados. De este modo, la USITC no tuvo en cuenta ni distinguió los cambios de la demanda que afectaron a los resultados de los productores de los demás tubos soldados.³¹²²

Exceso de capacidad de la rama de producción nacional

7.1326 China y Suiza observan que la USITC indicó en su informe que el aumento de la capacidad de producción nacional no contribuía sino en forma secundaria a la situación de la rama de producción; sin embargo, no explicó la naturaleza ni el alcance de esa contribución.³¹²³ Las Comunidades Europeas alegan que las declaraciones de la USITC ponen de manifiesto que consideró que el aumento de la capacidad de producción tuvo algún efecto en la situación de la rama de producción nacional.³¹²⁴

7.1327 China, las Comunidades Europeas y Suiza alegan que el aumento de la capacidad de producción no fue examinado con suficiente detenimiento ni se le asignó suficiente importancia. El aumento de la capacidad de producción nacional durante el período objeto de investigación fue de 1,5 millones de toneladas, y el aumento del consumo fue de 1,2 millones de toneladas. La USITC afirma que la capacidad de producción nacional no aumentó mucho más que el consumo, y por lo tanto no tuvo efectos importantes en los precios. Los reclamantes aducen que esto no es exacto. Según las Comunidades Europeas, China y Suiza, un aumento tan importante de la capacidad de

³¹²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 637.

³¹²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 638.

³¹²² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 192.

³¹²³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

³¹²⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527.

producción tuvo que repercutir en los precios mucho más que lo que la USITC reconoce.³¹²⁵ Las Comunidades Europeas alegan que no basta comparar la capacidad de producción con el consumo entre el comienzo y el final del período. Existe una clara tendencia al aumento de la capacidad de producción, al mismo tiempo que el consumo aparente de los Estados Unidos se va atenuando. Los efectos de los aumentos del exceso de capacidad habrían sido mucho más graves en 1999 y 2000, impulsando los precios a la baja; pero no fueron objeto de un examen detenido.³¹²⁶

7.1328 Corea agrega que el expediente demuestra que la capacidad de producción nacional excedió del consumo aparente de los Estados Unidos ya en 1996, y que el expediente demuestra que la baja utilización de la capacidad fue consecuencia directa de un aumento de la capacidad superior a las proyecciones más optimistas sobre la demanda del mercado.³¹²⁷ Corea alega que esos aumentos de la capacidad de producción y los bajos índices de utilización aumentaron los costos e intensificaron la competencia entre los productores nacionales, lo cual, a su vez, hizo bajar los precios.³¹²⁸ Corea afirma que la USITC, a pesar de una disminución tan clara del índice de utilización de la capacidad, que ya era bajo, y de sus efectos en la situación de la rama de producción, no consideró por separado los efectos del exceso de capacidad de producción y la baja utilización de esa capacidad en los resultados de la rama de producción al final del período para asegurarse de que tales efectos no se atribuyeran a las importaciones.³¹²⁹

7.1329 Los Estados Unidos responden que la USITC no dejó de prestar claramente una atención detenida a las pruebas del expediente sobre los aumentos de la capacidad de producción, y analizó con bastante detalle si esos aumentos habían repercutido en los precios del mercado interno.³¹³⁰ Los Estados Unidos sostienen que la USITC observó correctamente que la capacidad de producción nacional había aumentado durante el período, pero también señaló que, durante el período objeto de investigación ese aumento había seguido en grado importante el crecimiento de la demanda, de modo que la mayor capacidad de producción sólo tuvo una repercusión mínima en el nivel de los precios en el mercado. Además, la USITC también constató correctamente que, aun con este aumento de la capacidad, el nivel de la producción nacional había disminuido, en realidad, durante los últimos años del período, lo que indicaba que la rama de producción no había logrado aprovechar su mayor capacidad debido al aumento de las importaciones ocurrido durante esos años.³¹³¹ Los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, como los niveles de producción disminuyeron en 1999 y 2000, esa mayor capacidad sólo pudo tener, a lo sumo, efectos mínimos e indirectos en los precios del mercado durante esos dos años. En cambio, la presencia en el mercado de 300.000 toneladas más de mercancías importadas en 1999 y 2000 -que se vendieron sistemáticamente a menor precio que los productos nacionales- influyó sin duda en los precios de manera mucho más importante y directa

³¹²⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527; Primera comunicación escrita de China, párrafo 448; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 306.

³¹²⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 533.

³¹²⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 158.

³¹²⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 159.

³¹²⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 160.

³¹³⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 630-632.

³¹³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 625.

durante ese período, como constató razonablemente la USITC.³¹³² Los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta estos hechos, resulta claro que la USITC examinó detalladamente las pruebas del expediente y rechazó con acierto el argumento de que esta mayor capacidad de producción había tenido un impacto significativo en los precios durante los dos últimos años del período objeto de investigación.³¹³³

7.1330 China replica que, con respecto a los aumentos de la capacidad de producción nacional, la USITC evaluó cualitativamente los efectos del aumento de las importaciones y de los aumentos de la capacidad en la situación de la rama de producción. Como consecuencia de este método, a juicio de China la USITC no pudo facilitar un análisis que determinara adecuadamente la naturaleza y el alcance de esos factores, y tampoco pudo establecer explícitamente que los efectos se distinguieran del aumento de las importaciones.³¹³⁴ China sostiene que la interpretación de los Estados Unidos en sus comunicaciones sobre las constataciones de los miembros de la Comisión, extensa y a menudo especulativa, no puede suplir la falta de una explicación expresa, fundamentada y adecuada de los medios por los cuales no se atribuyeron a las importaciones los efectos de "otros" factores, ni la falta, en el informe de la USITC, de una evaluación adecuada de los efectos de daño causados por otros factores.³¹³⁵

7.1331 Respondiendo también a las explicaciones de los Estados Unidos, las Comunidades Europeas alegan que la simple constatación de que el aumento de la capacidad de producción contribuyó "en forma secundaria" no establece de manera explícita en qué forma separó y distinguió la USITC los efectos de daño causados por el aumento de la capacidad de producción asegurándose de que, junto con los efectos de daño de otros factores, no se atribuyeran al aumento de las importaciones. Además, las Comunidades Europeas reiteran que la capacidad de producción aumentó considerablemente en 1999 y 2000 mientras el consumo se mantenía estable, lo que indica que la comparación del aumento del consumo entre el momento inicial y el final del período no basta para examinar adecuadamente la relación entre los cambios de la capacidad de producción y el consumo.^{3136, 3137}

7.1332 Corea observa que, en el caso de los aumentos de capacidad de producción de tubos soldados, la USITC desconoció el hecho de que la rama de producción ya tenía demasiada capacidad absoluta al comienzo del período. Según Corea, la capacidad de producción excedía de la demanda total de los Estados Unidos al comienzo del período objeto de investigación.³¹³⁸ Sin embargo, la rama de producción siguió ampliando su capacidad.^{3139, 3140} Corea sostiene que los efectos de ese exceso de

³¹³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 632.

³¹³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 625.

³¹³⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 248.

³¹³⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 249.

³¹³⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 532 y 533 y figura 44.

³¹³⁷ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 407.

³¹³⁸ Véase informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15 y cuadro TUBULAR-43, página TUBULAR-37) (Prueba documental CC-6).

³¹³⁹ Informe de la USITC, volumen II, TUBULAR-15 (Prueba documental CC-6).

capacidad se manifestaron realmente en su forma más problemática cuando la demanda comenzó a declinar.³¹⁴¹ Desde luego, semejante exceso de capacidad de producción en un mercado en declinación habría provocado un grave deterioro de la situación de la rama de producción aunque no hubiera habido productos importados en el mercado. Un factor causante de daño de tal importancia ciertamente debió haber sido separado cuidadosamente por los Estados Unidos, examinando sus efectos perjudiciales.³¹⁴² En lugar de ello, los Estados Unidos se limitan a afirmar que la USITC evaluó adecuadamente los efectos y llegó a la conclusión de que el aumento de los niveles de capacidad de la rama de producción no fue responsable, sino en forma secundaria, de cualquier deterioro de la situación de la rama de producción.³¹⁴³ Según Corea, tal afirmación no cumple el requisito de no atribución establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La naturaleza y el alcance de los efectos causados en el mercado por la mayor capacidad de producción debieron ser separados y distinguidos de los efectos causados por las importaciones.³¹⁴⁴

Resultados aberrantes de una empresa

7.1333 Las Comunidades Europeas alegan que las constataciones de la USITC sobre la situación del importante productor nacional indican que por lo menos una parte del deterioro de los resultados financieros de la empresa fueron causados por factores distintos de las importaciones.³¹⁴⁵ Sin embargo, la USITC no separa ni distingue los efectos de esas otras causas, y de ese modo no se asegura de no atribuir al aumento de las importaciones los efectos de estos factores. Los Estados Unidos, por lo tanto, han actuado en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³¹⁴⁶

7.1334 China y Suiza alegan que, en lo que respecta a "los hechos relativos a un importante productor", la USITC se limitó a explicar escuetamente cuál fue el principal factor de deterioro de la situación financiera, pero no ofrece el menor atisbo acerca de la función que tuvieron hechos no relacionados con las importaciones. Además, cuando la USITC llegó a la conclusión de que con la exclusión de este "importante" productor no se alteraba sustancialmente la tendencia decreciente de la rentabilidad de la rama de producción, no especificó qué grado habría alcanzado, sin embargo, esa alteración.³¹⁴⁷

7.1335 También Corea alega que la USITC no separó y examinó adecuadamente los efectos que tuvieron en la rama de producción de los Estados Unidos los resultados obtenidos por un productor de muy baja rentabilidad cuya declinación fue causada por problemas ampliamente documentados que

³¹⁴⁰ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 186.

³¹⁴¹ Informe de la USITC, volumen I, página 148 (Prueba documental CC-6).

³¹⁴² Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 187.

³¹⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 631.

³¹⁴⁴ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 188.

³¹⁴⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527.

³¹⁴⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 528.

³¹⁴⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

son totalmente ajenos a la importación de otros productos tubulares soldados.³¹⁴⁸ Según Corea, la USITC desconoció por completo las pruebas del expediente que demostraban que la declinación sufrida por esa empresa no fue causada por las importaciones. Además, la conclusión de la USITC de que los resultados de esa empresa fueron causados por la baja de los valores unitarios (supuestamente causada, a su vez, por el aumento de las importaciones) no es más digna de crédito, ya que la propia USITC reconoce que actuó "cuidando de no atribuir excesivo peso al valor unitario medio, que sufre la influencia de cuestiones relativas a la combinación de productos".³¹⁴⁹

7.1336 Los Estados Unidos responden que, aunque los detalles acerca de los problemas del productor y sus resultados de explotación son confidenciales, la USITC examinó claramente las pruebas del expediente relativas a esas cuestiones y analizó en detalle la naturaleza y el alcance de los resultados de ese productor.³¹⁵⁰ Tomó nota específicamente de los argumentos presentados sobre la cuestión por los productores extranjeros y rechazó sus afirmaciones de que los resultados de explotación de la rama de producción se habían alterado por los problemas, no relacionados con las importaciones, de este productor.³¹⁵¹ La USITC llegó a la conclusión de que determinados costos de la empresa parecían haber aumentado, pero el motivo principal del deterioro de los resultados financieros de la rama de producción era "la importante baja de los valores unitarios en las ventas de la empresa a partir de 1999", debida al aumento sustancial de las importaciones.³¹⁵² Por otra parte, la USITC señaló que la exclusión de la empresa de los datos referentes a la rama de producción no alteraba sustancialmente las tendencias de deterioro que en esos años presentaba la situación de la rama de producción.³¹⁵³ Al realizar este análisis, la USITC distinguió adecuadamente los efectos imputables a las operaciones de este productor de los efectos de las importaciones, y constató que los problemas de la rama de producción eran, auténtica y sustancialmente, consecuencia del aumento de las importaciones.³¹⁵⁴ Según los Estados Unidos, las afirmaciones de los reclamantes en el sentido de que la USITC no realizó tal análisis carecen de fundamento.^{3155, 3156}

³¹⁴⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 161.

³¹⁴⁹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 162.

³¹⁵⁰ Informe de la USITC, página 165.

³¹⁵¹ Informe de la USITC, página 165.

³¹⁵² Informe de la USITC, página 165.

³¹⁵³ Informe de la USITC, página 165.

³¹⁵⁴ A este respecto, los Estados Unidos señalan que el argumento de los reclamantes es, en lo esencial, una afirmación de que la USITC debió llevar a cabo su evaluación de la relación causal exclusivamente respecto de una parte de la rama de producción de tubos soldados. Sin embargo, como consta a los reclamantes, la USITC está obligada por el Acuerdo sobre Salvaguardias a evaluar si las importaciones causan o no un daño grave a la rama de producción en su conjunto, y no a segmentos parciales de ella. En consecuencia, aunque este productor se hubiera visto afectado en alguna medida por factores distintos de las importaciones, la USITC habría debido incluirle de todos modos en la rama de producción y evaluar si ésta, en su conjunto, sufría o no un daño causado por las importaciones.

³¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 527; Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 162; Primera comunicación escrita de China, párrafo 444; y Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 302.

³¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 635.