

VIII. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

A. CANADÁ

8.1 La única cuestión a la que el Canadá hace referencia es a si la exclusión de las importaciones originarias del Canadá del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia impugnadas es compatible con la normativa de la OMC. El Canadá apoya plenamente la comunicación de los Estados Unidos sobre el paralelismo y sobre el artículo XXIV del GATT de 1994.⁴⁸⁰¹

8.2 Con respecto al paralelismo, el Canadá afirma que: i) no hay obligación alguna de utilizar una estructura o formato específicos o de realizar un análisis específico por lo que respecta al informe de la autoridad competente; ii) el Informe de la USITC, considerado en su totalidad, contiene un análisis de las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN; y iii) no hay obligación alguna de realizar un análisis separado del daño causado por las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN como "otra" causa de daño.⁴⁸⁰²

8.3 Por lo que respecta al artículo XXIV del GATT de 1994, el Canadá afirma que esa disposición establece una excepción a la obligación de trato de la nación más favorecida que permite a las partes en un acuerdo de libre comercio eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, incluidas las medidas de salvaguardia. El TLCAN satisface las prescripciones del artículo XXIV, y el párrafo 5 de esa disposición permite, en principio, excluir de la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de zonas de libre comercio. Dado que en el párrafo 8 b) del artículo XXIV no se menciona el artículo XIX, las medidas de salvaguardia deberán por lo general eliminarse en una zona de libre comercio.⁴⁸⁰³

8.4 El Canadá sostiene que la última frase de la nota 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias confirma la aplicabilidad del artículo XXIV del GATT de 1994 frente a alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión del Presidente de excluir las importaciones procedentes del Canadá (y de México) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 802 del TLCAN no está sujeta a la jurisdicción de un grupo especial de la OMC. La exclusión no es una "cuestión pertinente de hecho o de derecho" con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁰⁴

8.5 El Canadá añade que el Presidente, al formular su determinación con arreglo a la Ley de Aplicación del TLCAN, no estaba obligado a aceptar las propuestas de la USITC ni a explicar sus motivos para no hacerlo.⁴⁸⁰⁵

B. CUBA

8.6 Cuba afirma que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos son totalmente incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y han causado distorsiones en el

⁴⁸⁰¹ Comunicación de tercero del Canadá, párrafo 6.

⁴⁸⁰² Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 13 y 14.

⁴⁸⁰³ Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 15-21, 24.

⁴⁸⁰⁴ Comunicación de tercero del Canadá, párrafos 23-25, 27.

⁴⁸⁰⁵ Comunicación de tercero del Canadá, párrafo 10.

mercado del acero. Como consecuencia de ello, Cuba tiene que pagar sus importaciones de acero a precios más altos, porque varios países productores de acero han reducido su producción. Debido al aumento de los aranceles en países que solían comprar barras de acero cubanas, estas exportaciones han cesado.⁴⁸⁰⁶

8.7 Cuba estima que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 porque el Informe de la USITC no contenía ninguna demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos también actuaron de manera incompatible con la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de publicar las constataciones y conclusiones concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁰⁷

8.8 En relación con el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, Cuba alega que la explicación dada por la USITC no es ni razonada ni adecuada. El Informe de la USITC no contiene datos suficientes para realizar una evaluación correcta de la situación de la rama de producción nacional.⁴⁸⁰⁸ Según Cuba, el Informe de la USITC no demuestra que la Comisión se ha asegurado de que el daño o la amenaza de daño no se atribuya a factores distintos del aumento de las importaciones. Aunque los Estados Unidos reconocieron que otros factores han contribuido a los daños sufridos por la rama de producción nacional, la USITC no hace referencia a esos factores en su informe.⁴⁸⁰⁹

8.9 Según Cuba, la USITC no ha determinado correctamente cuál es la rama de producción nacional que fabrica productos que son similares a los productos cuyas importaciones han aumentado o directamente competidores con ellos. Una definición incorrecta de la rama de producción conlleva una determinación incorrecta del daño grave y la aplicación indebida de una medida de salvaguardia. En primer lugar, los productos cuyas importaciones están aumentando deben identificarse claramente, en lugar de tomar como punto de partida las cuatro categorías de productos identificadas en la solicitud del Presidente. La formación subsiguiente de grupos de productos individuales distintos por parte de la USITC puede enmascarar el hecho de que las importaciones de un producto concreto no han aumentado. En lugar de apoyarse en las características del producto en sí, la USITC dio por sentado que podía considerarse que todos los productos fabricados mediante el mismo proceso de producción eran similares.⁴⁸¹⁰

8.10 Cuba sostiene también que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos revelan una falta de paralelismo. La USITC evaluó las importaciones procedentes de países partes en el TLCAN en su investigación. A pesar de constatar que en varios casos esas importaciones contribuyeron de manera importante al daño grave causado a la rama de producción nacional, la USITC concluyó que la exclusión de las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN no afectaba a la determinación del daño y la relación de causalidad.⁴⁸¹¹

⁴⁸⁰⁶ Comunicación de tercero de Cuba, páginas 4-5.

⁴⁸⁰⁷ Comunicación de tercero de Cuba, páginas 5-7.

⁴⁸⁰⁸ Comunicación de tercero de Cuba, página 8.

⁴⁸⁰⁹ Comunicación de tercero de Cuba, páginas 8-9.

⁴⁸¹⁰ Comunicación de tercero de Cuba, páginas 9-10.

⁴⁸¹¹ Comunicación de tercero de Cuba, página 11.

8.11 Por último, Cuba sostiene que los Estados Unidos han incumplido la obligación contraída en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no demostrar que la medida de salvaguardia sólo se impuso en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.⁴⁸¹²

C. TAIPEI CHINO

8.12 Con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias, el Taipei Chino aduce que las circunstancias descritas en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tienen que demostrarse en el mismo informe, junto con el cumplimiento de las tres condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De lo contrario, la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX se convertiría en una condición adicional, y la necesaria conexión lógica con las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no podría establecerse. Por los mismos motivos, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias también tiene que hacerse producto por producto. Al no hacer tal cosa, la USITC cortó la conexión lógica necesaria entre la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según el Taipei Chino, esta necesaria conexión lógica también impide a los Miembros simplemente apoyarse en cualquier factor macroeconómico que afecte a todos los productos que son parte de la economía global. En cualquier caso, el Segundo Informe Complementario no puede modificar el hecho de que la USITC consideró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias cuando trataba de cumplir las tres condiciones. La crisis de Rusia no podía considerarse como una evolución imprevista de las circunstancias, dado que el aumento de las importaciones procedentes de Rusia fue significativamente mayor en los años que precedieron a la conclusión de la Ronda Uruguay que en los siguientes. Contrariamente a lo alegado por los Estados Unidos, una mera relación secuencial no puede considerarse como una conexión lógica. Según el Taipei Chino, debe haber al menos una demostración de que "la evolución imprevista de las circunstancias" ha causado el aumento de las importaciones de cada producto o grupo de productos "en condiciones tales" y hasta tal punto que causan daño grave o amenaza de daño grave. Por último, tiene que demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias. La USITC no demostró, producto por producto, cuál era la conexión lógica entre esas concesiones y las tres condiciones especificadas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸¹³

8.13 El Taipei Chino aduce también que la USITC no identificó a los productores de los productos similares con objeto de definir la rama de producción nacional, y no publicó sus constataciones al respecto, por lo que actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos. El Miembro que aplique una medida de salvaguardia tiene que especificar en el informe de sus autoridades competentes la constatación y conclusión razonada de que la producción global de los productores que sufren daños graves supera el porcentaje que represente esa proporción importante de la producción nacional total. Dado que "una proporción importante" de la rama de producción

⁴⁸¹² Comunicación de tercero de Cuba, página 12.

⁴⁸¹³ Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 4-18.

nacional es algo incluido en el ámbito de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en el párrafo 1 del artículo 3, no hay razón aparente para excluir de las constataciones y conclusiones publicadas la información concerniente al nivel proporcional de producción que constituye una "proporción importante". El número de empresas a las que se enviaron cuestionarios y el número, mucho más bajo, de empresas que respondieron a los cuestionarios, no proporciona a otros Miembros una base razonable para hacerse una idea adecuada de si los productores que respondieron representan una "mayoría" o una proporción importante de la producción nacional. El Taipei Chino aduce que las declaraciones hechas en el Informe de la USITC son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque sólo especifican ámbitos porcentuales, y no porcentajes exactos, lo cual, según el Taipei Chino, hace que el Informe de la USITC no sea digno de confianza. Los porcentajes de varios productos también superan el 100 por ciento. Por último, el Informe de la USITC se basa en "expediciones nacionales" y no en la "producción total", que es el concepto establecido en el párrafo 1 c) del artículo 4, que difiere del de "expediciones totales".⁴⁸¹⁴

8.14 El Taipei Chino afirma también que la prueba de la "causa sustancial" aplicada por los Estados Unidos, y por ello sus constataciones, no están en conformidad con el Acuerdo. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias aclara que hay dos prescripciones básicas: en primer lugar, establecer el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y en segundo lugar, cuando hay otros factores que causan daños, no atribuir esos daños al aumento de las importaciones. Como ha explicado el Órgano de Apelación, es mediante una distinción de los efectos perjudiciales causados, respectivamente, por el aumento de las importaciones y por otros factores, como "las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave". La aplicación del criterio de la causa sustancial por la propia USITC no está en consonancia con el enfoque requerido que se especifica en el párrafo 2 b) del artículo 4. En un caso en el que hubiera 10 causas de daño grave igualmente importantes, una de las cuales fuera el aumento de las importaciones, los Estados Unidos encontrarían una relación de causalidad. Sin embargo, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad competente no encontraría un vínculo entre el aumento y el daño, porque un 10 por ciento no debería en modo alguno considerarse lo bastante importante para aplicar una medida de salvaguardia. En el presente caso no puede observarse que la USITC haya separado y distinguido los factores distintos del aumento de las importaciones. Tampoco se discierne el método que garantiza la no atribución de esos otros factores al aumento de las importaciones. La USITC sólo realizó una comparación relativa de esos otros factores con el aumento de las importaciones, e hizo caso omiso del hecho de que esos otros factores seguían contribuyendo en forma acumulativa al presunto daño grave.⁴⁸¹⁵

8.15 Según el Taipei Chino, las medidas de salvaguardia aplicadas por los Estados Unidos han superado la medida necesaria para reparar el daño grave, por lo que infringen el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dado que la expresión "daño grave" en el párrafo 1 del artículo 5 debe tener el mismo sentido que en otras disposiciones del mismo Acuerdo, los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 deberán ser también los aplicados a efectos de la evaluación prevista en el párrafo 1 del artículo 5. Además, para decidir si la medida de salvaguardia se aplicará en la medida necesaria para reparar el daño grave, las autoridades competentes tienen que examinar los mismos factores que han contribuido al daño grave. Sin embargo, en su modelo económico, la USITC, para evaluar la medida correctiva, se limita por lo general a tres factores, a saber, la cantidad, el precio y los ingresos. No tuvo en cuenta los factores identificados en la

⁴⁸¹⁴ Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 19-24.

⁴⁸¹⁵ Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 25-30.

investigación. Además, en el citado modelo las medidas arancelarias abarcan la totalidad del daño causado por el aumento de las importaciones y por otros factores, ya que en el modelo no se separan y distinguen esos otros factores. Como consecuencia de ello, no puede verificarse si la disposición correctiva se aplica en la medida necesaria.⁴⁸¹⁶

8.16 Por último, el Taipei Chino recuerda que en *Estados Unidos - Tubos*⁴⁸¹⁷, el Órgano de Apelación interpretó el párrafo 1 del artículo 3 resolviendo que el Miembro que imponga una medida de salvaguardia debe explicar los motivos que le llevan a aplicarla. En el presente caso, esa disposición se infringió cuando el Presidente impuso un arancel más restrictivo del recomendado por la USITC sin razonamiento o explicación alguna sobre la medida en que la disposición debía aplicarse.⁴⁸¹⁸

D. MÉXICO

8.17 México manifiesta su interés por una interpretación correcta de las normas reguladoras de la imposición de medidas de salvaguardia, en particular las concernientes a la situación especial de los Miembros que son partes en una zona de libre comercio. Es evidente que el artículo XXIV del GATT de 1994 permite excluir a México de la aplicación de una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, su asociado en el TLCAN. Ese artículo es una clara excepción al principio de trato de la nación más favorecida, y así lo ha reconocido claramente el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸¹⁹

8.18 México observa que los reclamantes (con dos excepciones) no aducen que el TLCAN pueda ponerse en entredicho a la luz del artículo XXIV, ni niegan que confiere el derecho a quedar excluido de una medida de salvaguardia. México también observa, con satisfacción, que Noruega reconoce que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT de 1994 impiden la exclusión de las importaciones procedentes de asociados en zonas de libre comercio. Es claro que en los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* ese derecho no se pone en duda. México confía en que el Grupo Especial opine lo mismo.

8.19 En relación con las alegaciones de que se ha infringido el principio de la nación más favorecida, México se remite a los argumentos presentados por los Estados Unidos y el Canadá, así como a la declaración de México ante el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*. Según México, está bien establecido que la no aplicación de salvaguardias a los productos procedentes de los miembros de una zona de libre comercio es no sólo compatible con el párrafo 8 b) del artículo XIV sino también fiel a la finalidad de ese artículo, que es "facilitar el comercio". Esa fue la posición que el Órgano de Apelación respaldó en *Turquía - Textiles*. México observa que el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 contempla la exclusión de la aplicación de medidas de salvaguardia como parte de las "demás reglamentaciones comerciales restrictivas" que deben eliminarse al constituir una zona de libre comercio.⁴⁸²⁰

⁴⁸¹⁶ Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 31-36.

⁴⁸¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 260.

⁴⁸¹⁸ Comunicación de tercero del Taipei Chino, párrafos 37 y 38.

⁴⁸¹⁹ Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 1.

⁴⁸²⁰ Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, páginas 1 y 2.

8.20 México aduce además que los reclamantes que alegan una infracción del principio de la nación más favorecida hacen caso omiso de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esa nota establece claramente que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Una simple interpretación de los términos de esa disposición despeja cualquier duda sobre la naturaleza del artículo XXIV en tanto que excepción. México está de acuerdo con los Estados Unidos en que esa nota tiene por objeto mantener el anterior equilibrio entre el artículo XXIV y otras disposiciones del GATT de 1994, especialmente el artículo XIX, teniendo en cuenta que ese equilibrio es anterior al Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸²¹

8.21 Con respecto al paralelismo, México recuerda las constataciones del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que el principio del paralelismo significa que los Estados Unidos deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2. En otras palabras, aunque debe haber un paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de cualquier medida resultante, *el principio del paralelismo no determina el alcance de la investigación*. (sin cursivas en el original) En ese sentido, los reclamantes limitan sus alegaciones al hecho de que los Estados Unidos no han dado una explicación razonada y adecuada donde se establezca expresamente que las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN satisfacen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. México apoya la respuesta dada por los Estados Unidos en el sentido de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no regula el proceso interno de adopción de decisiones para formular una determinación. En su respuesta, los Estados Unidos identifican el análisis detallado realizado por la USITC con respecto a las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN, lo que hace que las alegaciones de infracción carezcan de fundamento. México está también de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 2 b) del artículo 4 no establece una obligación de examinar las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN como "otro factor" no relacionado con las importaciones.⁴⁸²²

8.22 Por último, México apoya los argumentos de los Estados Unidos en el sentido de que las determinaciones del Presidente concernientes al artículo 802 del TLCAN no están sujetas a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de que esta cuestión afecta exclusivamente al TLCAN.⁴⁸²³

8.23 Habida cuenta de lo anterior, México pide al Grupo Especial que rechace la alegación de que la exclusión de México de la aplicación de la medida de salvaguardia es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, México solicita al Grupo Especial que examine cuidadosamente la naturaleza de la exclusión a la luz del objeto y fin del artículo XXIV y que confirme, en consecuencia, que la interpretación de ese artículo por los Miembros permite excluir a los asociados en zonas de libre comercio del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia, también con arreglo a lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸²⁴

⁴⁸²¹ Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 2.

⁴⁸²² Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, páginas 2-3.

⁴⁸²³ Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

⁴⁸²⁴ Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

E. TAILANDIA

8.24 Tailandia sostiene que las medidas de salvaguardia impuestas a ciertos productos de acero por los Estados Unidos han tenido una repercusión importante en las ramas de producción y los mercados de los Miembros. Según Tailandia, la situación empeoró cuando las Comunidades Europeas hicieron otro tanto con miras a proteger su rama de producción nacional. Esto suscita no pocas preocupaciones para muchos Miembros de la OMC, cuando no para todos, que les inducen a recurrir al Grupo Especial para que los efectos negativos de esas medidas, tal como se han aplicado, se remedien debidamente. Tailandia observa que en virtud de la Proclamación N° 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", la USITC investigó un total de siete importaciones de acero procedentes de Tailandia.⁴⁸²⁵ Tailandia se congratula de que cinco productos de esos siete están actualmente excluidos de la aplicación de esas medidas de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque su participación en las importaciones no supera el 3 por ciento, como requiere ese artículo. Sin embargo, dos productos importados de Tailandia, a saber, los productos tubulares soldados de acero al carbono (SA 7306) y los accesorios de acero al carbono para soldadura a tope (SA 7307), siguen sujetos a medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos. Según Tailandia, la rama de producción de acero del país se ha visto perjudicada como consecuencia de ello.⁴⁸²⁶

8.25 Tailandia está de acuerdo con los argumentos jurídicos formulados por los reclamantes y algunos terceros en el sentido de que los Estados Unidos no han justificado adecuadamente que las condiciones establecidas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 se han satisfecho al aplicarse medidas de salvaguardia definitivas; esto es especialmente cierto por lo que respecta a los argumentos relacionados con la falta de una relación de causalidad. Tailandia observa que el Órgano de Apelación resolvió en *Estados Unidos - Cordero y Argentina - Calzado (CE)* que el criterio relativo al "daño grave" previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias es más estricto que el previsto en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.⁴⁸²⁷ Basándose en los razonamientos expuestos en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, podría llegarse a la conclusión de que las condiciones con arreglo a las cuales se aplican medidas de salvaguardia en virtud del artículo 2 y la definición de las palabras "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 deben satisfacerse siempre, activando así la aplicación del artículo 3 a las investigaciones sobre medidas de salvaguardia que han de realizarse con arreglo al artículo 5.

8.26 La principal preocupación de Tailandia es que la Proclamación, con arreglo a la cual las medidas arriba citadas no se aplican a los productos de acero procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio a pesar de que la USITC constató que contribuían de manera importante al daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, puede ser incompatible con la OMC, y en particular con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de Tailandia, los Miembros de la OMC sólo pueden imponer medidas de salvaguardia si han demostrado que los productos importados objeto de investigación procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio satisfacen las condiciones para la

⁴⁸²⁵ Informe de la USITC.

⁴⁸²⁶ Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 1.

⁴⁸²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 124; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94.

aplicación de una medida de salvaguardia. Además, Tailandia afirma que de una lectura del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, del que el GATT de 1994 es parte integrante, no logra discernir cómo y por qué la eliminación de derechos, incluidas otras reglamentaciones comerciales restrictivas, tiene que conllevar o indicar la no aplicación de medidas de salvaguardia que difieran en la naturaleza de su aplicación y en sus características. Tailandia sostiene que hasta la fecha, y habida cuenta de los asuntos *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, no hay jurisprudencia que permita interpretar que la exclusión de miembros de una zona de libre comercio es compatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por tanto, según Tailandia, esta argumentación significa que aún no se ha aclarado si el artículo XXIV del GATT permite a un Miembro que impone medidas de salvaguardia excluir las importaciones procedentes de sus asociados en la zona de libre comercio del ámbito de esas medidas, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.⁴⁸²⁸ En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación sostuvo que las autoridades investigadoras, como en el presente caso la USITC, deben, como mínimo, "dar en su determinación una explicación razonada y adecuada de que 'han establecido explícitamente'" que las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.^{4829, 4830}

8.27 Según Tailandia, los Estados Unidos no demostraron claramente en qué modo las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio, incluida Tailandia, han satisfecho por sí solas las condiciones que permiten la aplicación de medidas de salvaguardia definitivas. Por tanto, Tailandia está de acuerdo con la alegación formulada por los reclamantes en general, de que el análisis de ciertos productos tubulares efectuado por la USITC no es claro, porque las autoridades investigadoras llegaron a conclusiones distintas sobre los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de asociados en la zona de libre comercio, y la Proclamación excluyó esas importaciones sin dar explicaciones.⁴⁸³¹ Tailandia sostiene que, por tanto, puede ponerse en entredicho que exista una relación de causalidad entre las importaciones de los citados productos procedentes de Tailandia y de otros interlocutores que no son miembros de la zona de libre comercio, por un lado, y el daño grave o la amenaza de daño grave, por otro. La falta de relación de causalidad es una cuestión sistémica y preocupa especialmente a Tailandia, porque es muy probable que si las autoridades de la USITC hubieran excluido en su investigación las citadas importaciones procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio, no hubieran llegado a la conclusión de que las importaciones procedentes de Tailandia causaban daños graves o amenaza de daños graves. Tailandia sostiene que como la USITC, en su informe, y posteriormente el Presidente de los Estados Unidos, en la Proclamación, se abstuvieron de establecer expresamente que las importaciones procedentes de interlocutores que no eran miembros de la zona de libre comercio satisfacían las condiciones establecidas por los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cabe la posibilidad de que los efectos perjudiciales de esas importaciones para los Estados Unidos pudieran haberse atribuido por error a importaciones procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio, como Tailandia.⁴⁸³²

⁴⁸²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

⁴⁸²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 198.

⁴⁸³⁰ Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, páginas 2 y 3.

⁴⁸³¹ *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de ciertos productos de acero*, Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 529.

⁴⁸³² Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 3.

8.28 Tailandia sostiene también que no está persuadida de que los Estados Unidos hayan satisfecho la condición relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". A este respecto, Tailandia observa que la USITC hizo referencia a las devaluaciones en cinco países asiáticos, la denominada "crisis financiera en Asia", y a la disolución de la ex Unión Soviética como elementos constitutivos de una evolución imprevista de las circunstancias, y concluyó que "como las depreciaciones de las monedas y las contracciones económicas perturbaban otros mercados, la participación de las importaciones de acero en el mercado de los Estados Unidos aumentó acusadamente, y los precios en los Estados Unidos disminuyeron".⁴⁸³³ Además, la propia USITC ha reconocido que la demanda en los Estados Unidos seguía siendo fuerte. Tailandia sostiene que si eso era así, los Estados Unidos están obligados a demostrar que como consecuencia de esa evolución imprevista de las circunstancias las importaciones aumentaron en tal cantidad y se realizaron en condiciones tales que causaron o amenazaron causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.⁴⁸³⁴

8.29 En conclusión, Tailandia sostiene que la actual situación por lo que respecta al comercio de acero ha llevado a varios Miembros a aplicar medidas de salvaguardia para proteger a sus ramas de producción nacionales. Tailandia no es excepción. Tailandia afirma que si esta situación se prolongara, inevitablemente causaría un enfriamiento que llevaría a una aplicación abusiva de medidas de salvaguardia. A juicio de Tailandia, no puede considerarse que las medidas de salvaguardia sean beneficiosas para ningún Miembro, y los países en desarrollo Miembros tendrán que soportar el costo de su imposición si no se los tiene debidamente en cuenta. En consecuencia, Tailandia cree firmemente que esas medidas deben utilizarse con prudencia, y lo que es más importante, de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC y la jurisprudencia del GATT/OMC.⁴⁸³⁵

F. TURQUÍA

8.30 Turquía alega que la USITC no examinó si las tendencias de importación de los productos objeto de investigación eran consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", como requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. A juicio de Turquía, en un mundo rápidamente cambiante, debe considerarse que ese tipo de acontecimientos son circunstancias previsibles, que tienen lugar a medida que varía la situación de las economías de los distintos países. Era evidente que la integración de las anteriores Repúblicas Soviéticas en los mercados mundiales tendría algunos efectos en la economía mundial. La depreciación de las monedas de esas repúblicas era el resultado natural de esa integración. Los Estados Unidos podían haber protegido a su rama de producción frente a la competencia de los productos de acero procedentes de esos países no pertenecientes a la OMC aumentando sus niveles arancelarios. Los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias alegada por los Estados Unidos no se limitaron al mercado de los Estados Unidos, y tampoco fueron específicos por países ni específicos por productos.⁴⁸³⁶

8.31 Turquía aduce además que los Estados Unidos también han incumplido las obligaciones establecidas por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al aplicar medidas de salvaguardia a las barras de refuerzo sin demostrar la existencia de un aumento agudo, súbito e

⁴⁸³³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.12.

⁴⁸³⁴ Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, páginas 3y 4.

⁴⁸³⁵ Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 4.

⁴⁸³⁶ Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 13-17.

importante de las importaciones de barras de refuerzo. A la luz de la jurisprudencia del Órgano de Apelación, la investigación sobre salvaguardias de la USITC tenía que establecer que el aumento de las importaciones había sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. La comparación entre extremos de las cifras de importación de 1996 y 1998 con cifras de 2000 efectuada por la USITC no evalúa la tendencia u orientación general de las importaciones recientes ni establece que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, súbito, agudo e importante. A luz de los datos que figuran en el Informe de la USITC, Turquía alega que la cuantía de importaciones de barras de refuerzo disminuyó en 2000, en comparación con 1999, y una vez más en el período intermedio de 2001 en comparación con el de 2000. Por tanto, según Turquía, las constataciones de la USITC no justifican una determinación de que las importaciones de barras de refuerzo están aumentando reciente, aguda y significativamente. Como consecuencia de ello, Turquía afirma que los Estados Unidos han infringido el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸³⁷

8.32 Según Turquía, los Estados Unidos tampoco han dado una explicación adecuada y razonada de la existencia de un daño grave, por lo que han infringido el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC basó varias de sus determinaciones relacionadas con el daño (utilización de la capacidad, valores unitarios medios, productividad) en una comparación entre extremos (1996 frente a 2000), que no ofrece información alguna sobre las tendencias de los indicadores de daño a lo largo del período de investigación. La conclusión de la USITC es también contraria a su evaluación estadística, que demuestra un aumento de la producción nacional de barras de refuerzo, de la capacidad, de la utilización de la capacidad, del empleo, de la demanda nacional y de las expediciones nacionales. Turquía sostiene que el problema que afrontan los fabricantes de barras de refuerzo es de carácter financiero (como el aumento masivo de los gastos de venta, generales y administrativos), y no puede atribuirse a las importaciones. El Informe de la USITC no proporciona información sobre el tamaño global y la capacidad de producción de las empresas que adoptaron posiciones distintas en respuesta al cuestionario de la USITC. En consecuencia, Turquía concluye que la rama de producción nacional de barras de refuerzo no sufrió daños graves ni amenaza de daños graves, como se afirma en el Informe de la USITC.⁴⁸³⁸

8.33 Turquía sostiene además que los Estados Unidos, al no haber demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el daño grave y el aumento de las importaciones, han infringido el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Turquía aduce que la determinación requiere que se analice la existencia de una coincidencia entre las tendencias del aumento de las importaciones y los indicadores de daño. Además, los Estados Unidos no han separado los efectos de los daños causados por otros factores mediante una explicación razonada y adecuada de que los daños causados por factores distintos del aumento de las importaciones no se han atribuido al supuesto aumento de las importaciones. Turquía observa que las cifras reales arrojan luz sobre la deficiencia del criterio aplicado por los Estados Unidos a la evaluación de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. No hay coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los factores de daño. La rama de producción nacional de barras de refuerzo obtuvo beneficios sustanciales a pesar del aumento de las importaciones entre 1996 y 1999. Las importaciones aumentaron en 1997 (un 21 por ciento), 1998 (un 75 por ciento) y 1999 (un 49 por ciento), pero la rama de producción nacional obtuvo beneficios de explotación cada uno de esos años.

⁴⁸³⁷ Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 23-27.

⁴⁸³⁸ Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 28-35.

La rama de producción incurrió en pérdidas de explotación en 1996, que fue el año del período de investigación en el que hubo menos importaciones de barras de refuerzo. Al disminuir las importaciones de barras de refuerzo en 2000, los beneficios totales de los productores nacionales disminuyeron espectacularmente. Turquía afirma que la disminución de los precios estuvo de hecho vinculada a la caída de los costos de las materias primas. Sostiene que la información arriba citada indica que la USITC no ha presentado un análisis detallado que demuestre la existencia de una relación de causalidad.⁴⁸³⁹

8.34 A juicio de Turquía, los Estados Unidos tampoco se han asegurado de que las medidas de salvaguardia impuestas a las barras de refuerzo se apliquen sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones, por lo que han infringido el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC no ha adaptado debidamente la medida distinguiendo y separando los efectos perjudiciales producidos por los otros factores. Los Estados Unidos también pasaron por alto el importante nivel de protección frente a las importaciones que ya otorgaban las medidas antidumping y compensatorias aplicadas desde 1997 contra Turquía, Belarús, China, Indonesia, Corea, Letonia, Moldova, Polonia y Ucrania. La participación y la tendencia de la participación de esos nuevos países en el total de importaciones de barras de refuerzo demuestran que esas medidas son extremadamente efectivas para proteger a la rama de producción nacional de barras de refuerzo frente a la competencia de las importaciones. Las medidas de salvaguardia aplicadas a ciertos productos de acero también infringen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque hay diferencias no explicadas entre el Informe de la USITC y la Proclamación Presidencial por lo que respecta al nivel de protección otorgado.⁴⁸⁴⁰

G. VENEZUELA

8.35 Venezuela alega que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos son incompatibles con el GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque:

- a) no se ha cumplido la condición de que exista una evolución imprevista de las circunstancias establecida por el artículo XIX del GATT de 1994;
- b) las importaciones de muchos de los productos objeto de la investigación no habían aumentado, como requiere el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- c) se utilizó una definición incorrecta, conforme a lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de las ramas de producción nacionales pertinentes;
- d) las ramas de producción nacionales pertinentes no sufrieron un daño grave o una amenaza de daño grave, como requieren el artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- e) el posible aumento de las importaciones no ha causado o amenazado con causar un daño grave a la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 2

⁴⁸³⁹ Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 36-50.

⁴⁸⁴⁰ Comunicación de tercero de Turquía, párrafos 55-61.

y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en especial porque la rama de producción nacional no sufrió un daño grave y porque se atribuyó a las importaciones el daño o la amenaza de daño causados por otros factores;

- f) las medidas de salvaguardia no se aplican únicamente en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave, como requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- g) no hay paralelismo entre los productos cuya importación presuntamente ha aumentado y los productos sujetos a las medidas de salvaguardia;
- h) no se ha observado lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- i) en el informe de la investigación y los demás documentos no se establecen correctamente las constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes, incluida la necesaria justificación de las medidas de salvaguardia finalmente aplicadas, como requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁴¹

8.36 Venezuela aduce además que no se expuso el fundamento de la exclusión de las importaciones procedentes de México, el Canadá, Israel y Jordania de la aplicación de las medidas.⁴⁸⁴²

8.37 Aunque Venezuela es un país en desarrollo y no plantea ninguna amenaza comercial a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, no se la tuvo en cuenta a efectos de exclusión, y sus exportaciones de barras de refuerzo están sujetas a las medidas de salvaguardia. Según Venezuela, su inclusión entre los países de origen abarcados por las medidas representa una infracción de las siguientes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias: párrafo 1 del artículo 2, sobre aumento de las importaciones; párrafo 2 del artículo 2, sobre aplicación de la medida a los productos con independencia de su origen; y párrafo 1 del artículo 3, artículo 4, párrafo 1 del artículo 5, párrafo 1 del artículo 8, párrafo 1 del artículo 9, y párrafos 2 y 3 del artículo 12, sobre la obligación de dar una oportunidad adecuada a las partes interesadas.⁴⁸⁴³

8.38 Venezuela hace referencia especial al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de conformidad con el cual Venezuela debería haber quedado exenta de la aplicación de las medidas de salvaguardia a las barras de refuerzo. En junio de 2001 se puso fin a una investigación antidumping contra Venezuela precisamente porque la participación venezolana en las importaciones en los Estados Unidos resultó ser "insignificante" con arreglo al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo SMC. Venezuela sostiene que, de hecho, en todas las categorías de productos sujetas a las presentes medidas de salvaguardia, las importaciones procedentes de Venezuela son insignificantes, por lo que no pueden causar daños a la rama de producción nacional de los Estados Unidos. Venezuela observa asimismo que determinados orígenes de barras de refuerzo con un

⁴⁸⁴¹ Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 2 y 3.

⁴⁸⁴² Comunicación de tercero de Venezuela, párrafo 10.

⁴⁸⁴³ Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 11 y 15.

volumen de importación significativamente mayor que el de las importaciones procedentes de Venezuela han quedado excluidos de la aplicación de las medidas impugnadas.⁴⁸⁴⁴

8.39 Venezuela aduce también que los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada sobre la manera en que formularon su determinación en el marco del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del por qué las exportaciones de barras de refuerzo de Venezuela no satisfacían las condiciones establecidas en ese artículo. En 2001, las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros afectados por la medida representaron únicamente el 15 por ciento, y las exportaciones venezolanas un 3,08 por ciento. Además, la mayoría de las exportaciones venezolanas tenían por destino Puerto Rico, un mercado que los productores estadounidenses no abastecen regularmente. Venezuela afirma que, en consecuencia, la medida no protege realmente a los fabricantes de acero de los Estados Unidos, sino que penaliza indebidamente a las exportaciones de Venezuela, cuya participación en el mercado quedará en poder de terceros países que incluso han contribuido más a las importaciones de barras de refuerzo durante el período de investigación. Venezuela ha sido un proveedor fiable del mercado estadounidense, y sus exportadores de barras de refuerzo siempre han tenido cuidado de no causar daños a la rama de producción nacional. Como las ventas a los Estados Unidos representaban más del 50 por ciento de las exportaciones venezolanas de barras de refuerzo, las actuales medidas de salvaguardia pueden reducir de manera muy importante esas exportaciones, recortar los ingresos de la rama de producción venezolana y aumentar la capacidad ociosa. Venezuela afirma que espera que el Grupo Especial recomiende que el OSD solicite a los Estados Unidos que deroguen sus medidas de salvaguardia, como requiere el Acuerdo sobre la OMC.⁴⁸⁴⁵

IX. REEXAMEN INTERMEDIO

9.1 El 6 de febrero de 2003, con arreglo al párrafo 1 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y el párrafo 3 h) del calendario revisado, el Grupo Especial dio traslado de una parte expositiva común de sus informes. Con arreglo al calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al proyecto de parte expositiva el 19 de febrero de 2003. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional el 27 de marzo de 2003. El 9 de abril de 2003, con arreglo al párrafo 2 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y los párrafos 3 j) y 3 k) del calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al informe provisional. Ninguna de las partes pidió que el Grupo Especial celebrara una nueva reunión con ellas para revisar partes de sus informes. Con arreglo al párrafo 3 l) del calendario revisado, las partes presentaron el 16 de abril de 2003 nuevas observaciones escritas acerca de las que ya se habían formulado sobre los informes provisionales del Grupo Especial el 9 de abril de 2003.

9.2 Con arreglo al párrafo 3 del artículo 15 del ESD, este capítulo de los informes del Grupo Especial contiene su respuesta a las observaciones formuladas por las partes respecto de la parte expositiva y de los informes provisionales, y forma parte de las constataciones de los informes del Grupo Especial.

⁴⁸⁴⁴ Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 15 y 16.

⁴⁸⁴⁵ Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 17 y 18.

A. PARTE EXPOSITIVA

9.3 Con respecto al proyecto de parte expositiva, el Grupo Especial examinó todas las observaciones formuladas por las partes el 19 de febrero de 2003. Los reclamantes presentaron nuevas observaciones acerca del proyecto de parte expositiva en sus observaciones de 9 y 16 de abril de 2003 sobre las constataciones provisionales. Algunas de las observaciones hechas por las partes proponían que se insertaran textos de sus comunicaciones. El Grupo Especial aceptó todas las propuestas de ese tipo con excepción de aquellas respecto de las cuales las partes no habían indicado las fuentes de tales textos en sus observaciones, y el Grupo Especial no podía determinarla. Algunas de las observaciones de las partes proponían insertar referencias en notas a pie de página o cambios en las referencias de las notas a pie de página existentes. Esas propuestas fueron aceptadas en gran medida, con excepción de aquellas que el Grupo Especial consideró erróneas y de los casos en que el Grupo Especial estimó que la nota propuesta no apoyaba el texto al que se refería. Algunas de las observaciones contenían propuestas tendientes a modificar o agregar títulos en el proyecto de parte expositiva. También en este caso el Grupo Especial aceptó esas propuestas, salvo cuando consideró que las inserciones o modificaciones no eran apropiadas. Las partes propusieron reordenar el texto de algunas secciones del proyecto de parte expositiva. El Grupo Especial aceptó esas modificaciones cuando las consideró apropiadas. Finalmente, las partes también propusieron rectificaciones de errores tipográficos y de revisión editorial, que el Grupo Especial aceptó. El Grupo Especial también introdujo en la parte expositiva otras modificaciones tipográficas y de revisión editorial. Por último, el Grupo Especial recuerda que en su carta de fecha 19 de febrero de 2003, a la que adjuntaban observaciones sobre el proyecto de parte expositiva, los reclamantes señalaron que no habían "insistido en garantizar sistemáticamente que cada uno de los argumentos se atribuyera a todos los reclamantes que lo presentaron (muchas veces en contextos bastante diferentes). Lo importante es que los argumentos figuren en algún lugar de la parte expositiva común". Observamos a este respecto que, en la parte expositiva de nuestros informes, hemos hecho referencia a determinados reclamantes al indicar los argumentos que habían planteado. Esto no se hizo para atribuir la argumentación exclusivamente a los reclamantes indicados, sino para facilitar el examen de la parte expositiva por las partes.

B. CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES DEL GRUPO ESPECIAL

9.4 En sus comentarios de 9 y 16 de abril de 2003, además de sus observaciones al proyecto de parte expositiva, las partes presentaron observaciones sobre las constataciones y conclusiones del Grupo Especial. En síntesis, las observaciones de las partes pueden clasificarse en diversas categorías, que se enumerarán y tratarán a continuación.

1. Modificaciones tipográficas y de revisión editorial

9.5 Las partes han propuesto diversas modificaciones de revisión editorial en los informes provisionales del Grupo Especial y la rectificación de errores tipográficos. El Grupo Especial ha aceptado todas esas propuestas (en algunos casos agregando modificaciones de menor importancia), salvo cuando las modificaciones propuestas parecen erróneas (por ejemplo, cuando se propuso modificar la referencia de una nota a pie de página, pero la fuente a que se corresponde esa referencia no apoya el texto correspondiente). El Grupo Especial señala a este respecto que ha rectificado referencias de la parte expositiva de sus informes, así como referencias de las secciones de su informe que contienen sus constataciones. También ha rectificado otros errores tipográficos y ha introducido algunas otras modificaciones de revisión editorial. Las propuestas de cambios de revisión editorial hechas por las partes que el Grupo Especial ha aceptado incluyen las referentes a los párrafos 10.1, 10.18, 10.20, 10.131, 10.370, 10.398, 10.444, 10.702 y 10.711 de los informes provisionales del Grupo Especial.

2. Gráficos generados por el Grupo Especial y datos utilizados como base para ellos

9.6 Con respecto a los gráficos generados por el Grupo Especial sobre la base de datos de la USITC que figuran en los informes del Grupo Especial, éste señala que, a propuesta de los reclamantes, ha incluido referencias en notas a pie de página para indicar las fuentes de los datos utilizados en todos esos gráficos. También ha aclarado las unidades en que se expresan los datos de los gráficos sobre la productividad que figuran en las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad. Los Estados Unidos han señalado que el gráfico sobre la productividad que sigue al párrafo 10.367 de los informes provisionales del Grupo Especial correspondía a datos inexactos. El Grupo Especial ha vuelto a generar ese gráfico utilizando datos correctos sobre la productividad.

3. Forma en que se exponen los hechos y los argumentos de las partes

9.7 Algunas de las observaciones de las partes proponían cambios en la forma en que se exponen en los informes los hechos, los argumentos de las partes y las constataciones de la USITC.

9.8 En particular, las partes propusieron cambios en el párrafo 10.1 de los informes provisionales del Grupo Especial para aclarar que el OSD no estableció cinco grupos especiales diferentes que actuaban a través de un único procedimiento, sino que aceptó ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial y remitió todas ellas a un único grupo especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD. Los reclamantes también alegaron que el párrafo 10.213 de los informes provisionales del Grupo Especial debería modificarse para que expusiera cabalmente los argumentos de las Comunidades Europeas según los cuales la USITC no había explicado adecuadamente la existencia de un aumento suficiente de las importaciones de barras acabadas en frío. China pidió también que se aclarara el párrafo 10.157 de los informes provisionales del Grupo Especial para precisar que China no impugnaba en sí misma la decisión de la USITC de adoptar un período de investigación de cinco años. El Grupo Especial ha aceptado, al menos en parte, estas propuestas de modificación y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.9 Los Estados Unidos pidieron que se modificara el párrafo 10.357 de los informes provisionales del Grupo Especial a fin de aclarar que las constataciones de la USITC citadas en ese párrafo no estaban completas (aunque habían sido citadas en otros lugares de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad). El Grupo Especial ha aceptado esta propuesta, efectuando todas las modificaciones necesarias a que da lugar la solicitud. Los Estados Unidos también pidieron que se modificaran los párrafos 10.639 y 10.676 de los informes provisionales del Grupo Especial para asegurar que correspondiesen correctamente a las constataciones de la USITC. El Grupo Especial ha aceptado los cambios propuestos, y hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia.

4. Aclaración de determinados aspectos de las constataciones provisionales

9.10 Las partes también han hecho propuestas destinadas a aclarar ciertos aspectos de los informes provisionales.

9.11 En particular, el Grupo Especial estuvo de acuerdo con los reclamantes en que su constatación sobre el aumento de las importaciones de "tubos soldados" es sin perjuicio de la cuestión relativa a la definición del producto. Sin embargo, el Grupo Especial rechazó las solicitudes de los reclamantes de que se modificara el párrafo 10.595 de sus informes provisionales, y estuvo de acuerdo con los Estados Unidos en que el orden en que se habían expuesto las constataciones del Grupo Especial era lógico.

9.12 El Grupo Especial aceptó también la solicitud de los Estados Unidos en relación con los párrafos 10.291 y 10.292 de sus informes provisionales, de que se aclarase que era el Grupo Especial, y no la USITC, la que caracterizaba el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad como "análisis de coincidencia" o "análisis de las condiciones de competencia". Al pedir esta modificación, los Estados Unidos señalaron que la USITC no divide su análisis sobre la relación de causalidad en dos tipos de análisis (uno sobre la "coincidencia" y otro sobre las "condiciones de competencia"). Al aceptar la propuesta de los Estados Unidos, el Grupo Especial observa que estimó necesario desarrollar un marco analítico para evaluar las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de cada una de las medidas de salvaguardia por las razones que siguen. En primer lugar, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe la forma en que debe demostrarse la relación de causalidad. Al mismo tiempo, la jurisprudencia de la OMC indica que la coincidencia es esencial en el análisis sobre la relación de causalidad. A este respecto, diversos reclamantes han alegado que la omisión de la USITC en cuanto a realizar un análisis de la coincidencia respecto de ciertas medidas de salvaguardia fue un vicio insubsanable. Por último, el Grupo Especial estima que con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias pueden utilizarse instrumentos distintos del análisis sobre la coincidencia, como el análisis de las condiciones de competencia, para determinar o apoyar las constataciones sobre relación de causalidad. El marco analítico desarrollado en los párrafos 10.306-10.308 tiene en cuenta las consideraciones precedentes.

9.13 El Grupo Especial observa que los Estados Unidos han pedido otras diversas modificaciones de su análisis medida por medida a fin de indicar que es el Grupo Especial, y no la USITC, el que ha calificado el análisis de la USITC como un análisis de la coincidencia o de las condiciones de competencia. En vista de las modificaciones introducidas por el Grupo Especial en los párrafos 10.291 y 10.292 de sus informes provisionales, el Grupo Especial no considera necesaria la mayoría de estas otras modificaciones. No obstante, en su análisis medida por medida, el Grupo Especial ha hecho otras modificaciones cuando podía existir alguna confusión a pesar de las introducidas en los párrafos 10.291 y 10.292.

9.14 Además, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 10.375 de los informes provisionales del Grupo Especial éste indica que no están claras las fuentes de los valores medios de CCFRS nacionales e importados. Los Estados Unidos, en sus observaciones del reexamen, ha presentado aclaraciones sobre el origen de esos valores. Sobre la base de esta aclaración, el Grupo Especial ha suprimido la afirmación de que no estaba clara la fuente de esos datos, a pesar de argumentos presentados por los reclamantes en sus observaciones de 16 de abril de 2003 sobre la persistente falta de claridad acerca del origen de esos datos. No obstante, teniendo presente la explicación de los Estados Unidos sobre las bases del cálculo de los valores unitarios medios de CCFRS nacionales, junto con las observaciones de los Estados Unidos en relación con el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial, referentes a la pertinencia de la definición del producto en el caso de CCFRS en el contexto del análisis efectuado por la USITC sobre la relación de causalidad, el Grupo Especial ha ampliado el texto del párrafo 10.375 de sus informes provisionales para señalar las dificultades que plantea la agregación de datos hecha por la USITC, reconocidas por ella misma en su informe.

9.15 En relación con las observaciones de los Estados Unidos sobre los datos disponibles en el Informe de la USITC acerca de CCFRS como producto único, los Estados Unidos alegan que el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial indica erróneamente que "[la USITC,] en diversas oportunidades, no presentó los datos necesarios sobre el conjunto de CCFRS o se apoyó en datos referentes a los artículos comprendidos en 'CCFRS' y no a CCFRS, sin explicar cómo ni por qué esos datos específicos relativos a tales artículos correspondían a la determinación referente al conjunto de CCFRS". Teniendo en cuenta los datos señalados por los Estados Unidos *supra*, en

relación con el párrafo 10.375 de los informes provisionales del Grupo Especial, éste ha introducido las modificaciones necesarias en el párrafo 10.421 de sus informes provisionales.

9.16 Los Estados Unidos han pedido también, en relación con el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial, que éste confirmase que, a su juicio, el hecho de que la USITC se hubiera basado exclusivamente en datos referentes a subcategorías y no hubiera presentado ni considerado datos agregados constituía el *único* fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que la USITC admitía la imposibilidad de aplicar a CCFRS la prescripción sobre la relación de causalidad y que esto, a su vez, era el único fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que el agrupamiento de CCFRS era incompatible con las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial ha aclarado el párrafo 10.421 de sus informes provisionales. Tal como queda expresado, había *diversos* fundamentos por los que el Grupo Especial consideraba que la definición del producto, en el caso de CCFRS, no permitía aplicarle debidamente las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial observa que las modificaciones aclaratorias que ha hecho en el párrafo tienen en cuenta las preocupaciones planteadas por los reclamantes en sus observaciones de 16 de abril de 2003. El Grupo Especial también ha tenido en cuenta la observación de los Estados Unidos de que la conclusión de violación del párrafo 2 b) del artículo 4 basada en la definición del producto, en el caso del CCFRS, no es indispensable para las conclusiones generales del Grupo Especial sobre la relación de causalidad respecto de CCFRS.

9.17 Los Estados Unidos han hecho diversas observaciones que, en lo esencial, piden aclaraciones de la distinción entre "valores unitarios medios" y "precios". En particular, los Estados Unidos han solicitado que el Grupo Especial modificase el texto del párrafo 10.432 de sus informes provisionales y el gráfico que lo acompaña para aclarar que el Grupo Especial se refiere a "valores unitarios medios" y no a "precios". Los Estados Unidos hicieron pedidos similares en relación con los párrafos 10.456, 10.477 y 10.521 de los informes provisionales del Grupo Especial y los gráficos que los acompañan. El Grupo Especial ha hecho los cambios solicitados. Además, ha modificado los informes para aclarar que, al examinar los análisis sobre los precios realizados por la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad, el Grupo Especial utilizó valores unitarios en sustitución de los precios. Como se señala en nuestras constataciones, *infra*, consideramos que ello es aceptable teniendo en cuenta que constituye evidentemente lo que hizo la propia USITC. Además, entendemos que las tendencias de los precios reflejan las tendencias de los valores unitarios. Como cuestión conexa que parece planteada en los pedidos de modificación formulados por los Estados Unidos, en nuestros informes no consideramos que exista distinción alguna entre "valores unitarios" y "valores unitarios medios". Más concretamente, en relación con este caso consideramos que los valores unitarios de cada año son, implícitamente, valores medios.

9.18 Los reclamantes han pedido que el Grupo Especial aclarase que no hubo ninguna determinación de la USITC fuera de la que realizó el 22 de octubre de 2001, y que los Informes Complementarios sólo formaban parte de la explicación de esa determinación. El Grupo Especial está de acuerdo en que, respecto de cada producto importado, la USITC formuló el 22 de octubre de 2001 una sola determinación a los efectos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial estima que la prescripción de acreditar la evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 se añade al requisito de presentar una determinación que indique el cumplimiento de las condiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, el Grupo Especial señala que ninguno de los reclamantes ha aducido que el requisito de demostrar una evolución imprevista de las circunstancias sea una de las condiciones para imponer medidas de salvaguardia conforme a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre

Salvaguardias.⁴⁸⁴⁶ La jurisprudencia de la OMC indica explícitamente que las condiciones previas del régimen de la OMC para la imposición de salvaguardias compatibles con su régimen incluyen tanto la demostración fáctica de una evolución imprevista de las circunstancias con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 como la determinación del cumplimiento de las condiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁴⁷ El informe de la autoridad competente debe incluir una explicación coherente, razonada y adecuada de la observancia de todas esas prescripciones, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de que se aplique una medida de salvaguardia.

9.19 El Grupo Especial también ha aclarado otros aspectos de sus constataciones provisionales, entre ellas los párrafos 10.13, 10.17, 10.29, 10.48, 10.74 (nota 4924), 10.122, 10.132, 10.143, 10.148, 10.149, 10.406-10.411, 10.419, 10.445, 10.448, 10.471, 10.489, 10.505, 10.538, 10.567, 10.617, 10.623, 10.630, 10.641 y 10.668.

5. Apreciación del Grupo Especial sobre los argumentos de las partes y los hechos

9.20 Los Estados Unidos han impugnado la apreciación del Grupo Especial sobre los argumentos y los hechos en relación con algunas de las medidas de que se trata. En particular, los Estados Unidos impugnan los fundamentos de las conclusiones del Grupo Especial que figuran en el párrafo 10.401 de sus informes provisionales, alegando que la USITC no afirmó que los costos heredados hubieran causado ninguno de los deterioros de la situación de la rama de producción de CCFRS durante el período objeto de investigación porque los costos heredados, en realidad, disminuyeron durante ese período. Los Estados Unidos alegan seguidamente que el hecho de que los costos heredados hayan sido una carga para la rama de producción antes del período objeto de investigación, o puedan imponerle dificultades en el futuro, nada indica acerca de si los costos heredados causaron o no el deterioro de la situación de la rama de producción durante el período objeto de investigación. Sobre la base de lo anterior, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial suprima su constatación de que el análisis de la USITC sobre los costos heredados no acreditó que el daño causado por ese factor, junto con otros, no se atribuía al aumento de las importaciones. Los reclamantes se oponen a esta solicitud.

9.21 El Grupo Especial ha resuelto rechazar la solicitud de modificación formulada por los Estados Unidos. El Grupo Especial ha examinado las constataciones de la USITC y los argumentos expuestos en relación con los costos heredados y sigue estimando que la USITC omitió asegurar que el daño causado por los costos heredados, junto con otros factores, no se atribuyera al aumento de las importaciones al evaluar si el aumento de las importaciones de CCFRS causaba daño a los respectivos productores nacionales. No obstante, en vista de las observaciones formuladas por los Estados Unidos a este respecto, el Grupo Especial ha precisado sus constataciones para destacar la falta de una explicación adecuada de la USITC y hacer hincapié en que el mero hecho de que la cuestión de los costos heredados hubiera precedido al período objeto de investigación y de que los costos heredados puedan haber disminuido durante ese período no significa necesariamente que no hayan tenido un papel como causa de daño a la rama de producción nacional.

⁴⁸⁴⁶ Ninguno de los reclamantes ha sugerido que el fundamento de sus alegaciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias se encuentre en los artículos 2 ó 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véase, a este respecto, el contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes en los artículos 3.1 a 3.8 de la parte expositiva.

⁴⁸⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

9.22 Los Estados Unidos también han impugnado la conclusión del Grupo Especial, en el párrafo 10.440 de sus informes provisionales, según la cual la USITC reconoció que los productores ineficientes eran una causa posible de daño a la rama de producción de barras laminadas en caliente. En vista de las observaciones de los Estados Unidos, el Grupo Especial ha examinado las constataciones de la USITC y las alegaciones y argumentos de las partes sobre esta cuestión y ha revisado sus constataciones para precisar que está de acuerdo con los Estados Unidos. Se han introducido en nuestros informes las modificaciones que ello hacía necesarias.

9.23 Con respecto al párrafo 10.455 de los informes provisionales del Grupo Especial, los Estados Unidos alegan que no hay fundamentos para que el Grupo Especial no considere claras las razones por las que la USITC utilizó datos trimestrales respecto de cada uno de los productos de barras acabadas en frío cuando se disponía de datos sobre promedios. Los Estados Unidos señalan a este respecto la nota 627 que figura en la página 105 del Informe de la USITC. El Grupo Especial ha examinado dicha nota y estima que se refiere a las ventajas comparativas de los datos sobre precios de determinados productos de la categoría de las barras acabadas en frío. El Grupo Especial no considera que esa nota contenga un análisis de las ventajas comparativas de los valores unitarios medios trimestrales en comparación con los anuales y, por lo tanto, que justifique la utilización por la USITC de datos trimestrales, sin una explicación fundamentada y suficiente de por qué no se utilizaron en esta oportunidad los datos anuales disponibles como se emplearon respecto de varias otras medidas en cuestión. Observamos que los datos trimestrales en que se apoyó la USITC indican ventas a precio inferior, mientras que no ocurre lo mismo con los datos sobre promedios anuales.

9.24 Los Estados Unidos han impugnado también el examen hecho por el Grupo Especial de la evaluación por la USITC de los aumentos de la capacidad de producción nacional de FFTJ que figura en el párrafo 10.527 de los informes provisionales del Grupo Especial. Como primera cuestión, los Estados Unidos alegan el Grupo Especial interpretó erróneamente la referencia a "sustancial" con el significado de "enorme" al interpretar la observación de la USITC según la cual "no se espera que el aumento de la capacidad de producción imponga una presión importante en los precios del mercado interno". El Grupo Especial no incurrió en tal malentendido. El Informe de la USITC indica que la capacidad de producción *ejerció* una presión a la baja sobre los precios, cualquiera que sea la interpretación que se dé al término "sustancial". El Grupo Especial estima que todos los "otros factores" pertinentes -incluidos los que tuvieron efectos de daño limitados en la rama de producción nacional- deben determinarse, distinguirse y evaluarse, junto con los demás factores pertinentes, para llegar a una conclusión global sobre si el aumento de las importaciones tuvo o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto con el daño sufrido por la respectiva rama de producción nacional.

9.25 Los Estados Unidos también pidieron que el Grupo Especial explicara por qué llegó a la conclusión de la USITC reconoció que los aumentos de la capacidad de producción nacional habían tenido un papel como causa del daño sufrido por la rama de producción nacional. El Grupo Especial señala que en los párrafos 10.527-10.531 de sus informes provisionales explicó por qué consideraba que la USITC había admitido que los aumentos de la capacidad de producción provocaban, por lo menos en parte, una presión a la baja sobre los precios en el mercado interno que, a su vez, repercutía en la situación de la rama de producción nacional.

9.26 Los Estados Unidos pidieron también que el Grupo Especial revisara sus constataciones de los párrafos 10.559 y 10.563 de los informes provisionales en el sentido de que la USITC podría haber facilitado un análisis razonado y adecuado a los efectos de la no atribución respecto de las disminuciones de la demanda explicando que el margen de explotación disminuía independientemente de las tendencias de la demanda. Al formular esta solicitud, los Estados Unidos plantean que en la página 212 del Informe de la USITC se presentó precisamente el análisis reclamado por el Grupo

Especial. El Grupo Especial ha examinado la página citada del Informe de la USITC y estima que confirma la conclusión del Grupo Especial impugnada por los Estados Unidos. Dicha página indica claramente que la demanda disminuyó *al final de 2000 y en el período intermedio de 2001*, mientras que el deterioro sustancial de la situación de la rama de producción nacional se produjo *antes de 2000 y 2001*. El hecho de que ocurra daño antes del momento en que entra en juego un factor no contradice la conclusión de que ese factor igualmente puede desempeñar un papel como causa de daño después de ese momento. Hemos precisado nuestra constatación para aclararlo así.

6. Omisiones

9.27 Las partes también han planteado lo que consideran omisiones de los informes provisionales del Grupo Especial. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con las siguientes propuestas de las partes. Los reclamantes pidieron que se ampliara el párrafo 10.370 de los informes provisionales del Grupo Especial para resumir correctamente todos los motivos por los que el Grupo Especial consideraba inadecuada la constatación de la USITC. Los reclamantes también propusieron que se indicara en los informes provisionales del Grupo Especial que éste no consideraba necesario referirse específicamente a los argumentos presentados por algunos reclamantes en el sentido de que también constituía una violación del principio de paralelismo una discrepancia entre el conjunto de productos respecto de los cuales se alegaba haber constatado aumento de las importaciones y existencia de daño grave y el conjunto de productos respecto de los cuales se imponían en definitiva medidas de salvaguardia.

9.28 En cambio, hubo diversos casos en que el Grupo Especial no estuvo de acuerdo, total o parcialmente, en que existiera omisión y, en esos casos, ha declinado introducir ninguna modificación o, por lo menos, ha declinado hacer las modificaciones solicitadas. En particular, los reclamantes señalan en sus observaciones que el Japón había incluido una reclamación basada en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 acerca del incumplimiento por los Estados Unidos de las normas sobre el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el paralelismo. Los reclamantes señalaron, además, que aunque el Grupo Especial se refirió a esta reclamación en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones, no incluyó una referencia al artículo XIX en la síntesis de sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. Según los reclamantes, el Grupo Especial tampoco se refirió a esta reclamación en sus constataciones sobre la relación de causalidad y el paralelismo. Los Estados Unidos no estuvieron de acuerdo con las observaciones de los reclamantes a este respecto.

9.29 El Grupo Especial tiene plena conciencia de la reclamación formulada por el Japón y otros reclamantes sobre la base del artículo XIX del GATT de 1994. Sin embargo, el Grupo Especial no considera que una constatación específica sobre el artículo XIX en relación con el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el paralelismo favorecería los derechos de los reclamantes. El Grupo Especial observa que la mayoría de las partes no invocaron mayormente el artículo XIX, salvo en relación con la evolución imprevista de las circunstancias. En consecuencia, el Grupo Especial ha resuelto rechazar la solicitud de los reclamantes de que añadiera una referencia al artículo XIX en sus constataciones sobre la relación de causalidad y el paralelismo. Además, el Grupo Especial no considera necesaria una referencia al artículo XIX en relación con sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. En consecuencia, conforme a su criterio seguido en secciones de sus informes, el Grupo Especial ha revisado sus constataciones sobre el aumento de las importaciones para eliminar las referencias al artículo XIX. A nuestro juicio, la supresión de esas referencias de ningún modo menoscabará en la presente diferencia los derechos de los reclamantes respecto de sus alegaciones sobre el aumento de las importaciones.

9.30 Del mismo modo, los reclamantes señalan que el Japón y Noruega incluyeron una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del procedimiento de decisión seguido por los Estados Unidos sobre los productos de acero fundido con estaño y los productos de alambre de acero inoxidable. Los reclamantes señalan que, aunque esta alegación forma parte de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad, el párrafo 2 c) del artículo 4 no figura enumerado en la síntesis de constataciones sobre ese tema. También alegan que la reclamación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 debió haber sido tratada por el Grupo Especial en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. Alegan que, como el Grupo Especial constató una violación del párrafo 1 del artículo 3 respecto del aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable, debió haberse constatado la existencia de una violación del párrafo 2 c) del artículo 4. Los Estados Unidos no estuvieron de acuerdo con las observaciones de los reclamantes a este respecto.

9.31 En cuanto a la primera cuestión, es decir, la necesidad de una constatación sobre la violación del párrafo 2 c) del artículo 4 respecto de la cuestión de la relación de causalidad, el Grupo Especial considera que tal referencia no favorecería los derechos de los reclamantes. Además, el Grupo Especial observa que las partes no se refirieron ampliamente al párrafo 2 c) del artículo 4 como fundamento independiente de violación de las prescripciones sobre la relación de causalidad. En consecuencia, conforme a su criterio seguido en otras secciones de sus informes, el Grupo Especial ha revisado sus constataciones sobre la relación de causalidad para suprimir las referencias al párrafo 2 c) del artículo 4 en el análisis de las reclamaciones sobre violación de las prescripciones a ese respecto en el caso de los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable. A nuestro juicio, la supresión de esas referencias no menoscabará los derechos de las partes respecto de las cuestiones referentes a la relación de causalidad en la presente diferencia.

9.32 En cuanto a la segunda cuestión, el Grupo Especial está de acuerdo en que es posible trazar ciertos paralelismos entre el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial no considera que el agregado de una referencia al párrafo 2 c) del artículo 4 en relación con las constataciones del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones o la relación de causalidad favorecería los derechos de los reclamantes. En consecuencia, el Grupo Especial ha resuelto rechazar la propuesta de los reclamantes de añadir una referencia al párrafo 2 c) del artículo 4 en su resumen de constataciones sobre la relación de causalidad y en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones respecto de los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable.

7. Régimen confidencial de la información

9.33 Los Estados Unidos han planteado diversas preocupaciones respecto de observaciones hechas por el Grupo Especial en sus informes provisionales acerca del régimen confidencial de la información. El Grupo Especial está de acuerdo en que, en algunos casos, los Miembros tienen la obligación de tratar como confidenciales ciertos datos, y esa obligación no debe menoscabar el derecho de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. El Grupo Especial también acepta que no debe imponerse responsabilidad a los Estados Unidos por haber dado régimen confidencial a determinados datos. En la medida en que la USITC facilitó otros medios fundamentados y suficientes para apoyar sus conclusiones, el Grupo Especial ha introducido los cambios necesarios en el párrafo 10.455 (sobre las barras acabadas en frío), el párrafo 10.552 (sobre las barras de acero inoxidable) y los párrafos 10.577 y 10.583 (sobre las varillas de acero inoxidable) de sus informes provisionales.

9.34 Con respecto al párrafo 10.455 de los informes provisionales del Grupo Especial, los Estados Unidos impugnan la afirmación del Grupo Especial según la cual las "dificultades relativas a los datos

ponen en tela de juicio que efectivamente hayan existido 'ventas a precio inferior"', basándose, entre otras cosas, en que el Grupo Especial había puesto en tela de juicio el hecho de que determinados datos pertinentes se hubieran tratado como confidenciales. Hemos examinado nuestras constataciones a la luz de las observaciones citadas acerca de los datos o informaciones que pueden utilizarse en lugar de los datos expurgados. No obstante, el Grupo Especial mantiene su constatación a este respecto sobre las barras de acero acabadas en frío en vista de la falta de explicación acerca de los datos en que se apoyó la USITC, que pone en tela de juicio que efectivamente hayan existido ventas a precio inferior.⁴⁸⁴⁸

9.35 Con respecto al párrafo 10.552 de los informes provisionales del Grupo Especial (referente a las barras de acero inoxidable), en que se indica que no fue posible al Grupo Especial evaluar si durante el período objeto de investigación se produjeron o no ventas significativas de productos importados a menor precio debido al carácter confidencial de la información pertinente, los Estados Unidos señalan que, aunque los precios de los artículos nacionales fueron expurgados de las comparaciones de precios incluidas en diversos cuadros citados por el Grupo Especial, el Informe de la USITC contenía otro cuadro, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable", en que se resumían los casos de venta a menor precio de productos importados del Canadá, México y los países no pertenecientes al TLCAN.

9.36 El Grupo Especial ha examinado el cuadro y considera que es suficiente para indicar que se produjeron ventas de productos importados a menor precio. En particular, como se indica en la versión revisada de nuestras constataciones, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable" se refiere a 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN y presenta los márgenes respectivos, comprendidos entre el 0,1 y el 51,8 por ciento, correspondientes a todos esos casos. Como se indica en nuestras constataciones, este hecho -la existencia de 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN- no ha sido controvertido por los reclamantes y consideramos que sería contrario a nuestra norma de examen volver a evaluar la calidad de estas pruebas cuando no han sido objeto de ninguna impugnación *prima facie*. A nuestro juicio, aunque los datos pertinentes fueron expurgados del Informe de la USITC, ésta ha facilitado, sin embargo, otras informaciones que sustitúan los datos suprimidos. Hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia para consignar nuestras conclusiones a este respecto.

9.37 Los Estados Unidos han impugnado los fundamentos de las observaciones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 10.578-10.579 de sus informes provisionales en el sentido de que el análisis de la USITC sobre las varillas de acero inoxidable no contenía ninguna comparación entre los precios de los artículos importados y los nacionales. Los Estados Unidos señalan la nota 1419, que figura en la página 220 del Informe de la USITC, junto con los cuadros 100 y C-5 de la sección "Acero Inoxidable", para indicar que se efectuó esa comparación de precios. Aunque el cuadro C-5 de la sección "Acero Inoxidable" no contiene ningún dato público, el Grupo Especial acepta que el cuadro 100 de la misma sección efectivamente contiene información pertinente, y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.38 Los reclamantes también han pedido que se modificara el párrafo 10.599 de los informes provisionales para indicar que, cuando se ha dado carácter confidencial a la información, para que una explicación sea razonada y adecuada debe existir una indicación de las tendencias que sea suficiente para acreditar las constataciones de la autoridad investigadora. Como se analizó en los párrafos 10.272-10.275 de nuestras constataciones, consideramos que los Miembros, en determinadas circunstancias, tienen la obligación, conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre

⁴⁸⁴⁸ Véase el párrafo 9.23, *supra*.

Salvaguardias, de dar carácter confidencial a ciertas informaciones aunque pueden basar sus determinaciones en tales datos. Esa obligación no debe menoscabar los derechos de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia. En los casos en que se ha dado carácter confidencial a los datos, el Grupo Especial ha examinado si la autoridad competente facilitó una explicación razonada y adecuada a través de otros medios distintos de la divulgación de esos datos. A nuestro juicio, las tendencias extraídas de datos que han sido expurgados pueden facilitar prueba suficiente de que la respectiva explicación es razonada y adecuada. No obstante, el Grupo Especial considera que las tendencias no son la única forma en que pueden apoyarse alegaciones basadas en datos a los que se ha dado carácter confidencial.

8. Solicitud de informes separados

9.39 Con respecto al pedido de los Estados Unidos de que el Grupo Especial diera traslado de informes separados, los Estados Unidos pidieron que el Grupo Especial aclarase, en el párrafo 10.728 de sus informes provisionales, su afirmación de que la formulación de una única parte expositiva consolidada correspondía al hecho de que "cada uno de los reclamantes se basó en argumentos y pruebas de los demás reclamantes respecto de sus respectivas alegaciones ...". Según los Estados Unidos, esta afirmación podría interpretarse erróneamente en el sentido de que faculta a un reclamante a basarse, para cumplir la carga de la prueba que le corresponde, en argumentos y pruebas de otro Miembro.

9.40 El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que cada parte reclamante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* cada una de las reclamaciones que ha hecho y no puede basarse en que las acredite *prima facie* otra de las partes reclamantes, si cada una de ellas hubiera seguido su respectiva diferencia de manera independiente. El Grupo Especial recuerda que los reclamantes plantearon reclamaciones comunes sobre todas las medidas y que todas esas reclamaciones comunes están sometidas al Grupo Especial debidamente. El Grupo Especial señala que, en esta diferencia, con la aparente conformidad de los Estados Unidos, los reclamantes se remitieron a los argumentos y demostraciones de los demás y se apoyaron en ellos, manifestándolo explícitamente.⁴⁸⁴⁹ Desde el comienzo de las actuaciones del Grupo Especial, las partes han reconocido que los reclamantes actuarían juntos respecto de algunas reclamaciones comunes y los Estados Unidos responderían a ellas, a la vez que responderían también a reclamaciones específicamente formuladas por algunos de los reclamantes.⁴⁸⁵⁰ Los reclamantes se remitieron a menudo a las comunicaciones escritas de otros reclamantes, coordinaron sus exposiciones ante el Grupo Especial, y se distribuyeron la argumentación sobre las alegaciones comunes manifestando muchas veces en forma explícita que hablaban en nombre de todos los reclamantes. Presentaron observaciones comunes sobre la parte expositiva, observaciones comunes sobre las constataciones preliminares, así como una respuesta común a las observaciones de los Estados Unidos sobre las constataciones preliminares. En todas esas etapas, los Estados Unidos presentaron una única

⁴⁸⁴⁹ Véanse, por ejemplo: Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 16-17; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 10; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 3, Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 1.5; Primera comunicación escrita de China, párrafo 8; Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 5; y Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 7. En todas sus comunicaciones escritas y orales, cada uno de los reclamantes se remitió a las alegaciones y argumentos de los demás. Véanse las declaraciones orales de los reclamantes (ante el Grupo Especial), en que indicaron que cada uno de ellos hablaba sobre un tema determinado en nombre de los demás reclamantes.

⁴⁸⁵⁰ Véase el párrafo 5 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, citados en el párrafo 6.1 de la parte expositiva.

respuesta que se refería colectivamente a los argumentos formulados por los reclamantes. Somos conscientes de que los grupos especiales no están facultados para argumentar en nombre de los reclamantes.⁴⁸⁵¹ La jurisprudencia de la OMC reconoce que los grupos especiales, después de una evaluación de las pruebas y los argumentos de los reclamantes, pueden llegar a una conclusión acerca de si éstos, globalmente, han acreditado *prima facie* sus alegaciones.⁴⁸⁵² Consideramos que, en este caso, cada uno de los reclamantes ha acreditado *prima facie* que las medidas de salvaguardia de que se trata fueron incompatibles con las disposiciones de la OMC enumeradas en nuestras recomendaciones, a través de sus propias demostraciones y mediante las demostraciones de los demás. Hemos revisado nuestras constataciones para aclarar este punto.

9. Divulgación de los informes provisionales confidenciales

9.41 Por último, deseamos referirnos a la cuestión de la confidencialidad de los informes provisionales. Cuando, el 26 de marzo de 2002, dimos traslado de nuestros informes provisionales a las partes, indicamos con claridad que esos informes eran confidenciales. En efecto, con arreglo al ESD, todas las actuaciones del Grupo Especial son confidenciales hasta que el informe del Grupo Especial se distribuye a los Miembros de la OMC. También habíamos hecho hincapié explícitamente, en todas nuestras reuniones con las partes, en la confidencialidad de las actuaciones del Grupo Especial. Esto fue aceptado por las partes y quedó consignado en los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y en toda nuestra correspondencia pertinente con las partes. En consecuencia, nos preocupa descubrir que las partes no han respetado esa obligación de confidencialidad y han revelado algunos aspectos de los informes provisionales del Grupo Especial. Consideramos que esta inobservancia de una prescripción específicamente impuesta por el ESD y los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial es deplorable y no debe dejar de señalarse.

X. CONSTATAIONES

A. INTRODUCCIÓN

1. Mandato del Grupo Especial - establecimiento de un Grupo Especial único

10.1 De conformidad con el artículo 6 del ESD, se presentaron al OSD ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial en relación con la presente diferencia. El OSD aceptó esas solicitudes y, de conformidad con el artículo 9, por último se nos confirió el mandato de examinar las ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial mediante un procedimiento de grupo especial único.⁴⁸⁵³

⁴⁸⁵¹ Informe del Grupo Especial, *Japón - Productos agropecuarios II*, párrafos 126-130.

⁴⁸⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos Lácteos*, párrafo 145. El Órgano de Apelación confirmó este criterio en *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 134. Véase también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos*, párrafo 7.50.

⁴⁸⁵³ La primera solicitud de establecimiento de un grupo especial (Comunidades Europeas - WT/DS248/6) fue aceptada el 3 de junio de 2002; la segunda y la tercera (Japón - WT/DS249/6; Corea - WT/DS251/7) el 14 de junio de 2002; la cuarta, la quinta y la sexta (China - WT/DS252/5; Suiza - WT/DS253/5; Noruega - WT/DS254/5) el 24 de junio; la séptima (Nueva Zelanda - WT/DS258/9) el 8 de julio; y, por último, la octava (Brasil - WT/DS259/10) el 29 de julio de 2002. El contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial figura en los párrafos 3.1 a 3.8 de la parte expositiva. Véanse también las siguientes actas del OSD: WT/DSB/M/125, WT/DSB/M/127, WT/DSB/M/128, WT/DSB/M/129 y WT/DSB/M/130.

10.2 El 29 de julio de 2002, el Grupo Especial celebró con las partes su reunión de organización. El 31 de julio de 2002, el Grupo Especial escribió a las partes dictando varias resoluciones preliminares y de organización, incluidos su calendario y sus procedimientos de trabajo.⁴⁸⁵⁴ El Grupo Especial observa, en esta etapa inicial, que en sus procedimientos de trabajo no se hace referencia a un "único" informe o a una "pluralidad" de informes del Grupo Especial. En los procedimientos de trabajo se hace referencia a un "informe provisional" (párrafo 16). El calendario se refiere únicamente a varios aspectos del "informe" (de nuevo en singular) en los párrafos 3 h), i), m) y n). Tanto el calendario como el tamaño y el contenido de los resúmenes de los Estados Unidos reflejan el hecho de que éstos tendrían que responder a alegaciones comunes y a alegaciones específicas de algunos de los reclamantes.

10.3 El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 29, 30 y 31 de octubre de 2002. Con miras a velar por la eficiencia del proceso de este Grupo Especial único, los reclamantes coordinaron sus exposiciones orales. El Grupo Especial celebró su segunda reunión sustantiva con las partes los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2002; una vez más, los reclamantes coordinaron sus exposiciones al Grupo Especial. El Grupo Especial y las partes formularon numerosas preguntas a las partes. Los reclamantes respondieron a menudo individualmente a las preguntas del Grupo Especial y de los Estados Unidos. El 28 de enero de 2003, los Estados Unidos solicitaron que se publicaran informes separados del Grupo Especial en vez de un informe único. Abordaremos la solicitud de los Estados Unidos en los párrafos 10.716 y siguientes.

2. Alegaciones

10.4 Los reclamantes alegan que las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos no satisfacen los requisitos previos establecidos por la OMC para adoptar tales medidas, entre ellos los estipulados en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos X y XIX del GATT de 1994. Todos los reclamantes impugnan todas las medidas de salvaguardia, pero no todas sus alegaciones son iguales. Todos los reclamantes han formulado algunas alegaciones comunes con respecto a todas las medidas. Algunos reclamantes han formulado alegaciones específicas con respecto a todas las medidas o algunas de ellas. Las alegaciones detalladas de los reclamantes se exponen en la sección III *supra*.

3. Las medidas impugnadas

10.5 Mediante Proclamación número 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", acompañada de un Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, el Presidente de los Estados Unidos impuso el 20 de marzo de 2002 medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de los siguientes productos de acero⁴⁸⁵⁵:

⁴⁸⁵⁴ Los procedimientos de trabajo del Grupo Especial figuran en el párrafo 6.1 de la parte expositiva de los presentes informes.

⁴⁸⁵⁵ Proclamación N° 7529, 5 de marzo de 2002, "*To facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Steel Products*", *Federal Register*, volumen 67, N° 45, 7 de marzo de 2002, página 10553; Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, 5 de marzo de 2002, titulado "*Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products by the President of the United States of America*", *Federal Register*, volumen 67, N° 45, 7 de marzo de 2002, página 10593, Prueba documental CC-13.

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de "ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes", es decir: i) chapas⁴⁸⁵⁶; ii) acero laminado en caliente⁴⁸⁵⁷; iii) acero laminado en frío⁴⁸⁵⁸; iv) acero revestido.⁴⁸⁵⁹

Un contingente arancelario sobre el quinto producto del grupo de productos denominados "ciertos productos planos de acero", es decir, los desbastes.⁴⁸⁶⁰ El arancel fuera de contingente (aplicable a partir de los 5,4 millones de toneladas cortas) es del 30 por ciento.

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de productos de acero fundido con estaño⁴⁸⁶¹;
- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de barras de acero laminado en caliente⁴⁸⁶²;
- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de barras acabadas en frío⁴⁸⁶³;
- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de barras de refuerzo⁴⁸⁶⁴;
- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de ciertos productos tubulares⁴⁸⁶⁵;
- un arancel del 13 por ciento a las importaciones de accesorios y bridas de acero al carbono y aleado⁴⁸⁶⁶;

⁴⁸⁵⁶ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.50 a 9903.72.60 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁵⁷ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.62 a 9903.72.77 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁵⁸ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.80 a 9903.72.98 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁵⁹ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.99 a 9903.73.14 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁰ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.30 a 9903.72.48 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶¹ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.72.15 a 9903.73.27 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶² Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.28 a 9903.73.38 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶³ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.39 a 9903.73.44 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁴ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.45 a 9903.73.50 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁵ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.51 a 9903.73.62 del Anexo de la Proclamación.

- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de barras de acero inoxidable⁴⁸⁶⁷;
- un arancel del 8 por ciento a las importaciones de alambre de acero inoxidable⁴⁸⁶⁸;
- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de varillas de acero inoxidable.⁴⁸⁶⁹

10.6 Tras examinar las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas por los reclamantes, el Grupo Especial observa, en primer lugar, que *todos* los reclamantes han impugnado *todas* las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos de conformidad con la Proclamación N° 7529, de 5 de marzo de 2002. El Grupo Especial observa asimismo que los reclamantes están impugnando la *aplicación* de las medidas de salvaguardia estadounidenses, pero que ninguno de los reclamantes impugna las disposiciones estadounidenses sobre salvaguardias *per se*, así como tampoco las prácticas de la USITC *per se*.

10.7 Sin embargo, los reclamantes, en su argumentación, han analizado e impugnado lo que denominan "metodologías" empleadas por la USITC al formular sus determinaciones concernientes a esas medidas de salvaguardia. Con todo, como observaron las Comunidades Europeas en su Declaración oral en la segunda reunión sustantiva, "los reclamantes no han optado en el presente caso por solicitar que se formulen constataciones relacionadas con las disposiciones o la práctica generales estadounidenses en materia de salvaguardias. ... Cuando decimos que los reclamantes no atacan las metodologías de la USITC *per se* queremos decir que nos limitados a atacar los métodos de análisis efectivamente *utilizados en el presente caso* -no necesariamente las metodologías que la USITC emplea tradicionalmente, como al parecer creen los Estados Unidos-. ... Repito: nuestra reclamación se centra en las medidas que la USITC efectivamente adoptó -o se abstuvo de adoptar- en el presente caso".⁴⁸⁷⁰

10.8 En consecuencia, el Grupo Especial estima que la referencia o referencias a las metodologías o prácticas de la USITC hechas por los reclamantes en su argumentación pueden contribuir a una mejor comprensión de la manera en que los Estados Unidos realmente formularon su determinación concerniente a cada una de las medidas de salvaguardia impugnadas.

⁴⁸⁶⁶ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.66 a 9903.73.72 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁷ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.74 a 9903.73.81 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁸ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.91 a 9903.73.96 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁶⁹ Como se definen en el texto introductorio de las subpartidas 9903.73.83 a 9903.73.89 del Anexo de la Proclamación.

⁴⁸⁷⁰ Declaración oral pronunciada por las Comunidades Europeas en nombre de todos los reclamantes en la segunda reunión sustantiva, párrafos 5-6.

B. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE AFECTAN A LA PRESENTE DIFERENCIA

1. Interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994

10.9 El artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias otorgan a los Miembros de la OMC el derecho condicional a limitar el acceso a los mercados (y adoptar medidas que de otro modo serían incompatibles con obligaciones contraídas) y aplicar recursos paliativos de carácter temporal cuando la evolución imprevista de las circunstancias ha dado lugar a un aumento de las importaciones (en términos absolutos o relativos) que está causando o amenaza causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.10 Las medidas de salvaguardia pueden ser necesarias precisamente porque un Miembro ha contraído obligaciones (a saber, compromisos en materia de acceso al mercado) que prohíben a ese Miembro adoptar cualquier medida que sea incompatible con sus consolidaciones o con la prohibición del GATT de establecer restricciones cuantitativas, por ejemplo. En ese sentido, el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican como excepciones, especialmente a los artículos II y XI del GATT de 1994.

10.11 El artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias prevén excepciones a las normas generales de acceso a los mercados establecidas por el GATT en casos de urgencia. En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reiteró la siguiente declaración, que ya había hecho en *Argentina - Calzado (CE)*:

"Como parte del contexto del párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el título del artículo XIX es: '*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados.*' Las palabras 'medidas de urgencia' aparecen también en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Señalamos una vez más que el párrafo 1 a) del artículo XIX exige que las importaciones de un producto hayan '*aumentado en tal cantidad*' y se realicen '*en condiciones tales*' que '*causen o amenacen causar un daño grave* a los productores nacionales [...]'. (cursivas añadidas.) Es evidente que no se trata de acontecimientos corrientes en el comercio habitual. A nuestro juicio, el texto del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994, interpretado con arreglo a su sentido corriente y en relación con su contexto, pone de manifiesto que el propósito de los redactores del GATT era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, 'medidas de urgencia'. Sólo se debían invocar tales 'medidas de urgencia' en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una *evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' cuando contrajo esas obligaciones*. La medida correctiva que el párrafo 1 a) del artículo XIX permite aplicar en esta situación es la de 'suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión' con carácter temporal. En consecuencia, es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario.

El objeto y fin del artículo XIX del GATT de 1994 confirma también esta interpretación de las expresiones analizadas. *El objeto y fin del artículo XIX es simplemente permitir que un Miembro reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias 'inesperadas' y, por tanto, 'imprevistas', que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto*

hayan aumentado 'en tal cantidad' y se realicen 'en condiciones tales' que causen o amenacen causar 'un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores'. ...

... Para lograr este objeto y fin declarados del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994. ...⁴⁸⁷¹ (sin cursivas en el original)

10.12 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación también destacó que:

"la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consiste, en parte, en el propósito de *dar a un Miembro de la OMC la posibilidad*, cuando se liberaliza el comercio, de recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia *que, a juicio de dicho Miembro, haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional*."⁴⁸⁷² (sin cursivas en el original)

Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al "comercio leal" más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal, de otra. El Miembro de la OMC que se proponga aplicar una medida de salvaguardia aducirá, con razón, que es preciso respetar el *derecho* a aplicar medidas de esa naturaleza para mantener el impulso y la motivación *internas* que requiere la liberalización del comercio en curso. A su vez, el Miembro de la OMC cuyo comercio se vea afectado por una medida de salvaguardia aducirá, justificadamente, que es preciso limitar la *aplicación* de ese género de medidas para preservar la integridad *multilateral* de las concesiones comerciales vigentes. *El equilibrio establecido por los Miembros de la OMC para resolver esa tensión natural en relación con las medidas de salvaguardia se materializa en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias*."⁴⁸⁷³ (sin cursivas en el original)

10.13 Además, el Grupo Especial, al interpretar el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe tener en cuenta que las excepciones establecidas por la normativa de la OMC no tienen que interpretarse estrictamente⁴⁸⁷⁴, sino más bien a la luz del sentido corriente de

⁴⁸⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 93-95. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 86-88.

⁴⁸⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 82.

⁴⁸⁷³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 83.

⁴⁸⁷⁴ Este principio de interpretación de la normativa de la OMC fue establecido por primera vez por el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas* (párrafo 104) con respecto al *Acuerdo MSF*. Fue reiterado recientemente en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Sardinias* (párrafo 271) como parte del examen del párrafo 4 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*; en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Acero al carbono* (párrafo 8.45, confirmado por el Órgano de Apelación) como parte del examen del párrafo 3 del artículo 21 del *Acuerdo SMC*; en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21)* (párrafo 127) como parte del examen del alcance y el sentido

los términos de esas disposiciones de excepción, habida cuenta del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la necesidad de mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones en materia de acceso a los mercados y salvaguardias. Como el propio Acuerdo sobre Salvaguardias debió elaborarse de manera que reconociera su carácter excepcional y el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, el citado Acuerdo no requiere una interpretación especialmente restrictiva.

2. Las dos interrogantes fundamentales en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias: el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida escogida

10.14 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reconoció claramente la distinción entre el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida específica:

"Esa tensión natural es asimismo inherente a los dos interrogantes fundamentales que se realizan al interpretar el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. *Esos dos interrogantes son: en primer lugar, ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, en segundo lugar, en caso afirmativo, ¿se ha ejercido ese derecho, mediante la aplicación de una medida de esa naturaleza, dentro de los límites establecidos en el Acuerdo?* Esos dos análisis son separados y distintos, y el intérprete no debe confundirlos. El primero precede necesariamente al segundo y lleva a él. *En primer lugar*, el intérprete debe analizar si hay derecho, en las circunstancias que concurren en un caso determinado, a aplicar una medida de salvaguardia. Para que exista ese derecho, es preciso que el Miembro de la OMC de que se trata haya determinado, como exige el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de conformidad con las disposiciones de los artículos 3 y 4 de dicho Acuerdo, que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. *En segundo lugar*, si ese primer análisis lleva a la conclusión de que *hay* derecho a aplicar una medida de salvaguardia en ese caso concreto, el intérprete ha de examinar seguidamente si el Miembro ha aplicado esa medida de salvaguardia "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", como exige la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Así pues, el derecho a aplicar una medida de salvaguardia -aun cuando se haya constatado que existe en un supuesto concreto y que, por consiguiente, puede ejercitarse- no es ilimitado. Aun en el supuesto de que un Miembro haya cumplido las exigencias del Acuerdo que determinan la existencia del derecho a aplicar una medida de salvaguardia en un caso concreto, dicho Miembro debe aplicar esa medida 'sólo [...] en la medida necesaria [...]'."⁴⁸⁷⁵ (sin cursivas en el original)

10.15 A lo largo de su examen, este Grupo Especial ha diferenciado entre las dos interrogantes. El Grupo Especial opina que, en primer lugar, deberá examinar si los Estados Unidos tenían *derecho* a adoptar las medidas de salvaguardia. En segundo lugar, el Grupo Especial, si estimara que los Estados Unidos tenían derecho a adoptar esas medidas de salvaguardia, procedería seguidamente a

de la nota 59 del Acuerdo SMC; y en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Brasil - Aeronaves* (párrafo 137) en relación con el alcance de las disposiciones aplicables a los países en desarrollo.

⁴⁸⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

evaluar si las medidas sólo se aplicaron (por lo que respecta al tipo de medida, a su nivel y a su duración) en la medida necesaria para reparar o prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

10.16 Al examinar si los Estados Unidos tenían derecho a imponer las medidas de salvaguardia específicas en cuestión, el Grupo Especial se centrará en la aplicación de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 (este último pertinente, en particular, para evaluar si los Estados Unidos tenían que hacer frente a una evolución imprevista de las circunstancias) al examinar el informe de la autoridad competente. En relación con la segunda interrogante, al evaluarse la idoneidad de esas medidas de salvaguardia, el Miembro importador está obligado, frente a una impugnación de un Miembro de la OMC que ha acreditado una presunción de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a justificar ante el Grupo Especial que las medidas de salvaguardia sólo se impusieron en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste. La carga de la prueba puede revertir también a la parte contraria.

3. El Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la "determinación"

10.17 El Grupo Especial recuerda que el Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la determinación formulada en última instancia, que se refleja en el informe de investigación del Miembro. No hay ninguna disposición que regule cómo o cuándo la investigación debe iniciarse o si, en un Miembro concreto, incumbe al Rey, al Presidente o a la rama de producción iniciar la investigación. El Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco establece la manera en que debe llegarse a las determinaciones. Lo importante es que en última instancia haya una determinación comunicada del derecho a adoptar una medida de salvaguardia (de conformidad con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994), y que la elección de la medida de salvaguardia, si es impugnada mediante una presunción ante un grupo especial de la OMC, pueda justificarse (artículos 5, 7 y 9). En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación aclaró que:

"Señalamos también que no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esa determinación. Ese proceso es competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. *Únicamente nos interesa la determinación en sí misma*, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. No nos importa si ese acto singular es el resultado de una decisión adoptada por uno, por cien, o -como en este caso- por seis personas competentes para adoptar decisiones con arreglo a la legislación nacional de ese Miembro de la OMC. *Lo que nos importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.*"⁴⁸⁷⁶ (sin cursivas en el original)

"El párrafo 1 del artículo 5 no establece ninguna obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que se aplica una medida."⁴⁸⁷⁷ (sin cursivas en el original)

⁴⁸⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

⁴⁸⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233-234.

10.18 El Grupo Especial recuerda que en la presente diferencia los Estados Unidos explicaron que la USITC formuló su determinación el 22 de octubre de 2001 de conformidad con los artículos 2 y 4, y que la determinación figuraba en un informe publicado en diciembre de 2001 (el "Informe Inicial de la USITC"). La USITC presentó informes suplementarios en febrero de 2002. En la presente diferencia, los reclamantes han impugnado las constataciones que apoyan la determinación de octubre basándose en los datos y las pruebas que figuran en el informe publicado en diciembre de 2001. Por tanto, el Grupo Especial ha examinado el informe de diciembre de 2001 en la sección X.D de los presentes informes del Grupo Especial al evaluar las alegaciones y argumentos de los reclamantes concernientes al aumento de las importaciones, y en la sección X.E de los presentes informes del Grupo Especial por lo que respecta a las alegaciones de los reclamantes sobre la relación de causalidad.

10.19 Los Estados Unidos, después de su determinación de octubre, decidieron excluir todas las importaciones procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. Al parecer, en un intento por cumplir las obligaciones de paralelismo de los Estados Unidos, el USTR pidió a la USITC, entre otras cosas, información adicional sobre la repercusión de la exclusión de la aplicación de la medida de las importaciones procedentes de Israel y Jordania, y de ciertos productos de acero procedentes del Canadá y de México. Esto fue (en parte) el objeto del Segundo Informe Complementario de febrero. Los reclamantes, basándose en los datos que figuran en los informes de octubre y febrero, niegan que esos informes satisfagan las exigencias de paralelismo. El Grupo Especial ha estudiado las alegaciones y argumentos de los reclamantes concernientes al paralelismo en la sección X.F de los presentes informes del Grupo Especial, y ha examinado ambos informes.

10.20 El Segundo Informe Complementario de febrero también contiene información relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". Por los motivos expuestos en los párrafos 10.55-10.58 *infra*, hemos decidido, *arguendo*, con el fin de examinar la demostración de la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994 en la presente diferencia, que el Segundo Informe Complementario de febrero era parte del "informe de la autoridad competente" a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias en la presente diferencia. En consecuencia, hemos decidido que al evaluar en la sección X.C las alegaciones de los reclamantes concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias examinaremos tanto el Informe Inicial de la USITC como sus explicaciones concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias contenidas en el Segundo Informe Complementario de febrero.

4. Norma de examen

10.21 A lo largo de sus informes, el Grupo Especial examina aplicaciones específicas de su norma de examen. El Grupo Especial se permite recordar en esta etapa inicial que la norma de examen general establecida en el artículo 11 del ESD⁴⁸⁷⁸ es aplicable a las diferencias que entrañan alegaciones de infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.

⁴⁸⁷⁸ El artículo 11 del ESD dice así: "La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria".

10.22 La jurisprudencia ha examinado la aplicación de esa norma de examen general en el contexto específico del Acuerdo sobre Salvaguardias. En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación afirmó que, de conformidad con el artículo 4, un grupo especial no puede realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el análisis y el juicio del Miembro importador por el suyo, y que "para determinar si la investigación de las salvaguardias y de la medida de salvaguardia resultante aplicada por la Argentina era compatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades [del Miembro] habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación".⁴⁸⁷⁹

10.23 Además, los Grupos Especiales que entendieron en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* llegaron a la conclusión de que un grupo especial tiene que evaluar si se ha dado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho corroboran la determinación.⁴⁸⁸⁰ En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación añadió que "un grupo especial sólo podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación".⁴⁸⁸¹

10.24 En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación hizo referencia a sus decisiones en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y se basó en ellas para una diferencia en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido:

"Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. No obstante, los grupos especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio."⁴⁸⁸²

⁴⁸⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 118-121.

⁴⁸⁸⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de Trigo*, párrafo 8.5; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

⁴⁸⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

⁴⁸⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 74.

10.25 El Grupo Especial opina que la norma de examen aplicable en la presente diferencia debe interpretarse a la luz de la distinción entre la primera y la segunda interrogante que el Grupo Especial debe plantearse al evaluar el cumplimiento por un Miembro de las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. Al evaluar el cumplimiento por un Miembro de las obligaciones derivadas de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT, el Grupo Especial *no* es la entidad que determina inicialmente los hechos. Antes bien, el papel del Grupo Especial es "examinar" las determinaciones y las demostraciones hechas y comunicadas por una autoridad investigadora.

10.26 La situación es distinta en el contexto de la segunda interrogante, al evaluar si las medidas sólo se aplicaron en la medida necesaria para prevenir el daño grave causado por el aumento de las importaciones. En ese caso, es ante el Grupo Especial, durante el proceso de solución de diferencias en el marco de la OMC, cuando el Miembro importador está por primera vez obligado a responder a las alegaciones concernientes al nivel y el alcance de sus medidas de salvaguardia. A nuestro entender, así lo evidencia la siguiente declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*:

"En consecuencia, está claro que, aparte de una excepción, el párrafo 1 del artículo 5, incluyendo su primera frase, no obliga a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica 'sólo ... en la medida necesaria'.

El párrafo 1 del artículo 5 no establece ninguna obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que se aplica una medida."⁴⁸⁸³

10.27 Por tanto, en el marco de esa segunda interrogante, el Grupo Especial está examinando si las medidas, "en la forma en que se aplicaron", satisfacen las prescripciones de los artículos 5, 7, 8 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias basándose en las pruebas y los argumentos presentados por las partes en el curso del procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC.

5. Carga de la prueba

10.28 En general, con arreglo a la normativa de la OMC, la carga de la prueba recae sobre la parte, demandante o demandada, que afirma una alegación o defensa específicas. Si esa parte presenta pruebas suficientes para acreditar una presunción de que lo alegado es cierto, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que no obtendrá satisfacción si no aporta pruebas y aduce argumentos suficientes para refutar la presunción. En consecuencia, incumbe a los reclamantes persuadir al Grupo Especial de que los Estados Unidos no cumplieron las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando impusieron sus medidas de salvaguardia.

10.29 Como se indica más arriba, en el contexto de la primera interrogante que se plantea el Grupo Especial, incumbe a los reclamantes persuadir al Grupo Especial de que los Estados Unidos, en su informe, presentaron una explicación razonada y adecuada de que se habían satisfecho los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de medidas de salvaguardia. En la práctica, ante el Grupo Especial de la OMC, los Estados Unidos defenderán las demostraciones y determinaciones de la USITC, y los reclamantes impugnarán su compatibilidad con la OMC. En el contexto de la segunda interrogante que se plantea el Grupo Especial -al evaluar si las medidas de salvaguardia sólo

⁴⁸⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233-234.

se impusieron en la medida necesaria-, el Órgano de Apelación ha resuelto que cuando un Grupo Especial concluye, tras responder a la primera interrogante, que las medidas de salvaguardia se impusieron en infracción del párrafo 2 b) del artículo 4, la carga de la prueba revierte sobre la otra parte, de modo que existe una presunción de que las medidas de salvaguardia se aplicaron de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.⁴⁸⁸⁴

6. Datos de la USITC

10.30 Como se observa a lo largo de nuestros informes, todos los datos en los que el Grupo Especial se ha apoyado se han obtenido directamente del Informe de la USITC o de los diversos cuadros y anexos a los que se hace referencia en ese informe. En varias secciones de nuestros informes hemos presentado los datos de la USITC en forma gráfica. En los casos en que se disponía de datos correspondientes al período intermedio de 2001, los gráficos pertinentes integran los datos correspondientes al período intermedio de 2000 junto con los correspondientes al período intermedio de 2001. Hemos indicado las referencias que figuran en el Informe de la USITC a las fuentes de los gráficos contenidos en los informes del Grupo Especial.

C. ALEGACIONES CONCERNIENTES A LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.31 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.1 *supra*.

10.32 Las Comunidades Europeas, China, Suiza, Noruega y Nueva Zelandia alegan que el Informe de la USITC se publicó sin que se examinara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias, y/o que en dicho informe no se dio una explicación adecuada y razonada de esa evolución y de la manera en que dio lugar a un aumento de las importaciones.⁴⁸⁸⁵ Nueva Zelandia añade que la autoridad competente no ha demostrado, como cuestión de hecho, que se produjo una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁸⁶ Además, las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia alegan que la USITC no dio a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y opiniones sobre la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁸⁷ Por todos esos motivos, alegan que los Estados Unidos han incumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

10.33 Los Estados Unidos responden que la USITC identificó la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones de ciertos productos de acero en

⁴⁸⁸⁴ Véase el informe del Órgano de Apelación, párrafos 261-262.

⁴⁸⁸⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 122-123; Primera comunicación escrita de China, párrafo 86; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 109-110; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 110-111; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11.

⁴⁸⁸⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.29.

⁴⁸⁸⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 178; Primera comunicación escrita de China, párrafo 125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 166; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.30; véanse también sus respectivas respuestas escritas a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

forma compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁸⁸

2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.34 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 establece lo siguiente:

"Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión."

10.35 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que:

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994. Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho."

3. Análisis del Grupo Especial

a) La aplicación acumulativa del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias

10.36 El artículo XIX del GATT de 1994 establece que un Miembro tiene derecho a imponer una medida de salvaguardia "si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio". En el Acuerdo sobre Salvaguardias no se hace referencia alguna a la evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, como el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradamente, el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias son expresión de la aplicabilidad ininterrumpida del artículo XIX del GATT, que ha sido aclarada y

⁴⁸⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 925.

fortalecida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁸⁹ Esa interpretación garantiza que se dé su significado pleno y su efecto jurídico pleno en el marco del Acuerdo sobre la OMC a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y a las del artículo XIX.⁴⁸⁹⁰

10.37 Actualmente es claro que la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tiene que demostrarse como cuestión de hecho, junto con las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el informe de la autoridad competente y antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.⁴⁸⁹¹

b) Norma de examen

10.38 Como se indica en los párrafos 10.21-10.24 *supra*, la función de este Grupo Especial en la presente diferencia no es realizar un examen *de novo* de la determinación de la USITC.⁴⁸⁹² Lo que el Grupo Especial deberá examinar es si los Estados Unidos respetaron las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 1 del artículo 3. Como se indica con más detalle *infra*, el Grupo Especial deberá examinar si los Estados Unidos demostraron, en su informe publicado, mediante una explicación razonada y adecuada, que la evolución imprevista de las circunstancias y los efectos de las concesiones arancelarias dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.⁴⁸⁹³

10.39 Al analizar si los Estados Unidos demostraron, como cuestión de hecho, que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó un daño grave, el Grupo Especial también examinará, en aplicación de su norma de examen, si las autoridades competentes "habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".⁴⁸⁹⁴

⁴⁸⁸⁹ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 74: "Hacemos nuestra la declaración del Grupo Especial de que: actualmente está firmemente arraigado el concepto de que el Acuerdo sobre la OMC constituye un "todo único" y que, por tanto, todas las obligaciones dimanantes de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros deben cumplirlas simultáneamente ...", y párrafo 78: "Tras haber constatado que las disposiciones tanto del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 como del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son aplicables a cualquier medida de salvaguardia adoptada en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*".

⁴⁸⁹⁰ Informes del Órgano de Apelación *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 95; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 71.

⁴⁸⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

⁴⁸⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 116-117; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 97.

⁴⁸⁹³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-106.

⁴⁸⁹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 102.

c) ¿Qué puede representar una evolución imprevista de las circunstancias?

10.40 Una evolución imprevista de las circunstancias, de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, es una circunstancia inesperada como consecuencia de la cual las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad y se están realizando en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.⁴⁸⁹⁵ En la presente diferencia, los Estados Unidos aducen que la USITC identificó las crisis financieras en las que se vieron sumidas Asia Sudoriental (crisis asiática) y la ex URSS (crisis rusa), la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos y la apreciación persistente del dólar de los Estados Unidos, así como la confluencia de todos esos acontecimientos, como una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁹⁶ Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que ninguno de esos acontecimientos, ni ninguna combinación de ellos, representaba una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁸⁹⁷ Los mismos cuatro reclamantes, así como Nueva Zelanda, aducen que la evolución invocada por los Estados Unidos no era imprevista, porque no era inesperada.⁴⁸⁹⁸

10.41 El criterio jurídico que se utiliza para determinar lo que constituye una evolución imprevista de las circunstancias es, como convienen las partes, al menos parcialmente subjetivo. Así lo considera el Órgano de Apelación, que en *Corea - Productos lácteos* afirmó que sólo debía recurrirse a las medidas de salvaguardia "en situaciones en las que ... un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias *que no hubiera 'previsto' o 'esperado'* al contraer esas obligaciones [en el marco del GATT de 1994]".⁴⁸⁹⁹ (sin cursivas en el original)

10.42 Lo que era "inesperado" cuando las partes contratantes negociaron sus primeras concesiones arancelarias difiere con toda probabilidad de lo que hoy en día puede considerarse inesperado. El Grupo Especial observa que después de 50 años del GATT, los aranceles aplicables a muchos productos han desaparecido o han llegado a niveles muy bajos. Además, lo que constituye una "evolución imprevista de las circunstancias" para un Miembro importador variará en función del contexto y las circunstancias. Con todo, la subjetividad del criterio no obsta para que el hecho de que la evolución de las circunstancias es inesperada⁴⁹⁰⁰ deba demostrarse mediante una explicación razonada y adecuada.

10.43 Además, también puede sostenerse que el criterio para determinar si las circunstancias son imprevistas tiene un elemento objetivo. En lo que hay que centrarse es en lo que podía o debía

⁴⁸⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

⁴⁸⁹⁶ Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

⁴⁸⁹⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

⁴⁸⁹⁸ Primera declaración oral pronunciada por Suiza en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

⁴⁸⁹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86, e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93 (sin cursivas en el original).

⁴⁹⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

haberse previsto a la luz de las circunstancias. El criterio no es lo que determinados negociadores preveían, sino más bien lo que podían (razonablemente) haber previsto. Así lo reconoció en los primeros tiempos del GATT la decisión sobre el asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, donde la evolución imprevista de las circunstancias se caracterizó como "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".⁴⁹⁰¹

10.44 Además, y dado que cada medida de salvaguardia debe cumplir todos los requisitos previos establecidos por la OMC, incluida la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias, el Grupo Especial estima que la demostración fáctica de la evolución imprevista de las circunstancias⁴⁹⁰² deberá también guardar relación con el producto o productos específicos abarcados por la medida o medidas específicas en cuestión. En consecuencia, la explicación razonada y adecuada concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias deberá contener una demostración fáctica *específica* de una evolución imprevista de las circunstancias que ha dado lugar a un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes con respecto a cada medida de salvaguardia impugnada.

10.45 Al evaluar si la USITC dio una explicación razonada y adecuada de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias que ocasionó un aumento de las importaciones que causó daños graves, es lógico preguntarse si la USITC abordó de algún modo la evolución imprevista de las circunstancias en los informes que publicó, como requieren el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, algo que han negado los reclamantes.

d) Demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión fáctica: cuándo, dónde y cómo demostrar una evolución imprevista de las circunstancias

i) *Alegaciones y argumentos de las partes*

10.46 Los argumentos de las partes figuran en la secciones VII.C.1; C.2 f) *supra*.

ii) *Análisis del Grupo Especial*

10.47 El Grupo Especial recuerda que los reclamantes plantearon primero cuestiones relacionadas con el formato y el marco cronológico de la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias. Los reclamantes aducen que el Informe de la USITC se publicó sin que se examinara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Sostienen que en el Informe Inicial de la USITC, con excepción de un examen de las crisis asiática y rusa, no se abordó en absoluto el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias. Añaden que el Segundo Informe Complementario no forma parte del Informe de la USITC y constituye una tentativa *ex post* de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, que no figuraba en el mismo informe que la determinación de la USITC. Aducen, por tanto, que el Segundo Informe

⁴⁹⁰¹ *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, párrafo 9, citado con aprobación en el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 96; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 89.

⁴⁹⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

Complementario debe rechazarse. Los Estados Unidos responden que es perfectamente aceptable publicar informes separados, y que no hay orientación expresa sobre "cuándo, dónde y cómo" debe demostrarse una evolución imprevista de las circunstancias. Según los Estados Unidos, queda al arbitrio de cada Miembro decidir si los componentes del informe se publican simultáneamente o a lo largo de un período de tiempo.⁴⁹⁰³ El Grupo Especial tratará sucesivamente las cuestiones de la forma y el marco cronológico del informe de las autoridades competentes.

La "forma" de la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias en relación con la decisión de aplicar medidas de salvaguardia

10.48 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación aclaró que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias tiene que figurar en el informe de la autoridad competente.⁴⁹⁰⁴ Como han indicado las partes, la publicación de un informe es un paso necesario en la tramitación de una investigación compatible con el párrafo 1 del artículo 3. Suiza, sin embargo, aduce que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe figurar en el mismo informe que contiene la determinación formulada de conformidad con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y parece dar a entender que estos elementos debería contenerlos un único documento.

10.49 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no hay en el requisito de publicar un informe nada que determine la forma que éste debe adoptar, siempre que satisfaga todas las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En última instancia, la determinación del formato del informe, inclusive si se publica en partes, queda al arbitrio de los Miembros, siempre que contenga todos los elementos necesarios, incluidas constataciones y conclusiones fundamentadas de todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes. Conjuntamente, esas partes pueden constituir el informe de una autoridad competente.

10.50 El Grupo Especial estima que el informe de una autoridad competente puede publicarse en partes distintas, pero que un informe dividido en muchas partes o muchas etapas siempre debe contener una explicación coherente e integrada que demuestre que se han satisfecho las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la demostración de que una evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes. El que un informe dividido en partes o un informe presentado en varias etapas constituya o no "el informe de autoridad competente" habrá de determinarse caso por caso, y dependerá de la estructura, lógica y coherencia global entre las diversas etapas o las diversas partes del informe. Si partes separadas del informe se publican en fechas distintas, el examen concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias deberá en todos los casos integrarse lógicamente en la explicación global de la manera en que las medidas de salvaguardia adoptadas por el Miembro importador satisfacen las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. La publicación de un informe en muchas etapas puede hacer más difícil que las autoridades competentes expongan constataciones coherentes en forma fundamentada y adecuada.

10.51 Los reclamantes han aducido también que el momento en que se formuló la demostración de la USITC no está en conformidad con las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el

⁴⁹⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 952.

⁴⁹⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como han sido interpretados por el Órgano de Apelación. Abordamos esta cuestión más adelante.

El momento de formular la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias:
antes de la aplicación de la medida

10.52 Dado que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo para la aplicación de una medida de salvaguardia⁴⁹⁰⁵, esa demostración no puede tener lugar después de la fecha en que la medida de salvaguardia se aplica. Así lo ha confirmado el Órgano de Apelación, que en *Estados Unidos - Cordero* observó que si bien el artículo XIX no ofrece una orientación expresa sobre dónde y cuándo debe hacerse la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias, dicha demostración no deja de ser un requisito previo, de lo cual "se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que sea aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado".⁴⁹⁰⁶ Toda demostración hecha después del comienzo de la aplicación de una medida de salvaguardia tendrá que descartarse automáticamente, ya que no puede proporcionar un fundamento jurídico a la adopción de esa medida.

10.53 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere, entre otras cosas, que los Miembros sólo apliquen medidas de salvaguardia después de que las autoridades competentes hayan enunciado "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En consecuencia, en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación afirmó que como la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias es una cuestión pertinente de hecho y de derecho para la aplicación de la medida de salvaguardia, "de ello se sigue que ... el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una 'constatación' o 'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias'".⁴⁹⁰⁷ Esa explicación fundamentada y adecuada de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves debe formar parte de la explicación global comunicada por la autoridad competente de que ha satisfecho todos los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de una medida de salvaguardia. Como la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe incluirse en el informe que publiquen las autoridades competentes, será preciso buscar esa demostración en el "informe de la autoridad competente" completado y publicado antes de la aplicación de las medidas de salvaguardia.

10.54 El Grupo Especial observa que, según los Estados Unidos, el 22 de octubre de 2001 fue la fecha de la determinación formulada de conformidad con los párrafos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁹⁰⁸ Esa determinación se incluyó en el Informe de la USITC publicado en diciembre de 2001. El 22 de octubre de 2001, la USITC no había completado su demostración concerniente a una evolución imprevista de las circunstancias. En el Segundo Informe Complementario de 4 de febrero de 2002 se formularon constataciones, principalmente con respecto a las cuestiones de la

⁴⁹⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

⁴⁹⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72 (cursivas en el original); véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.296.

⁴⁹⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

⁴⁹⁰⁸ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

"evolución imprevista de las circunstancias" y la posible exclusión de determinados países de la aplicación de las medidas de salvaguardia. Las medidas de salvaguardia entraron en vigor el 20 de marzo de 2002, en virtud de una Proclamación del Presidente de fecha 5 de marzo de 2002.⁴⁹⁰⁹ Recordamos que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse en el informe de la autoridad competente y antes de que la medida se aplique. En la medida en que el Segundo Informe Complementario de febrero formaba parte del informe de la autoridad competente -cuestión que en definitiva no tendremos que decidir por los motivos que se explican más abajo-, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias no se llevó a cabo necesariamente de manera inoportuna, ya que ese último informe se publicó antes de que la medida se aplicara.

Conclusión

10.55 Para que pueda decidirse la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT es preciso cumplir una serie de condiciones y demostrar determinadas circunstancias. Sólo cuando se han satisfecho todos esos requisitos previos o prescripciones, incluidas la finalización de la investigación y la publicación de un informe que contenga constataciones y conclusiones fundamentadas, tiene un Miembro derecho a imponer medidas de salvaguardia compatibles con la OMC.

10.56 Los Estados Unidos hacen referencia al 22 de octubre de 2001 como fecha de la determinación prevista en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio del Grupo Especial, esa fecha no puede representar el momento en que se cumplieron todas las prescripciones del artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que la USITC sólo pudo haber completado su demostración de una evolución imprevista de las circunstancias el 4 de febrero de 2002.

10.57 El Grupo Especial opina que la determinación del cumplimiento de las condiciones establecidas en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como la demostración fáctica de una evolución imprevista de las circunstancias requerida por el artículo XIX del GATT de 1994, son elementos diferenciados con respecto a los cuales las autoridades competentes pueden hacer constataciones específicas en momentos distintos, siempre que todas esas constataciones se integren lógicamente y coherentemente en un informe publicado antes de que la medida de salvaguardia se aplique.

10.58 A efectos del presente examen, el Grupo Especial dará por sentado, a efectos de argumentación, que el Segundo Informe Complementario de la USITC, de febrero de 2002, es parte del "Informe de la USITC" a los efectos del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y el artículo XIX del GATT de 1994 por lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias). Por tanto, toda demostración de una evolución imprevista de las circunstancias que deba hacerse antes de que la medida se aplique tendrá que figurar también en el informe en varias etapas de la USITC. El Segundo Informe Complementario fue el último documento publicado por la autoridad competente antes de la aplicación de las medidas de salvaguardia que podía considerarse parte del "informe de la autoridad competente". Dado que el Segundo Informe Complementario es el último pronunciamiento concerniente a la "evolución imprevista de las circunstancias" antes de la aplicación de las medidas, las constataciones que contiene serán las últimas que el Grupo Especial tendrá en cuenta.

⁴⁹⁰⁹ Proclamación 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, Nº 45, 7 de marzo de 2002.

e) La tramitación de la investigación - obligación de consultar a las partes interesadas

i) *Alegaciones y argumentos de las partes*

10.59 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 f) iii) *supra*.

ii) *Análisis del Grupo Especial*

10.60 El Grupo Especial recuerda que las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelanda aducen que como la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias sólo se examinó en el Segundo Informe Complementario, que se publicó después de la conclusión de la investigación, no se dio a las partes interesadas la oportunidad de hacer observaciones sobre ese examen. Esto, aducen, es contrario a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece una obligación general de permitir a las partes interesadas exponer sus opiniones y comentar las opiniones y las pruebas presentadas por otras partes con respecto a todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes, incluida la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹¹⁰ Los Estados Unidos responden que el Informe de la USITC revela que la evolución imprevista de las circunstancias, que se demostró en el Segundo Informe Complementario de la USITC, informó su determinación de la existencia de daño.⁴⁹¹¹ Además, la USITC recabó concretamente información sobre la evolución imprevista de las circunstancias en el curso de su investigación. Por consiguiente, aducen los Estados Unidos, la alegación de que las partes interesadas no tuvieron la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre esta cuestión es claramente incorrecta.⁴⁹¹²

10.61 El Grupo Especial es consciente de que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias concede a las partes interesadas algunas garantías procesales, como "un aviso público razonable" y "audiencias públicas u otros medios apropiados... [para] presentar pruebas y exponer sus opiniones". En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación reconoció la importancia del papel de las partes interesadas afirmando lo siguiente:

"Esas actuaciones mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 están centradas en las 'partes interesadas', que deberán ser notificadas en la investigación, y a quienes se les debe ofrecer la oportunidad de presentar 'pruebas', así como de exponer sus 'opiniones', a las autoridades competentes. Las partes interesadas deben tener asimismo ocasión de 'responder a las comunicaciones de otras partes'. En consecuencia, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prevé que las partes interesadas desempeñen un papel central en la investigación y que sean la fuente primordial de información para las autoridades competentes."⁴⁹¹³

⁴⁹¹⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 177; Primera comunicación escrita de China, párrafo 124; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 165; Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 4.29; respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹¹¹ Informe de la USITC, páginas OVERVIEW -17, OVERVIEW -18, OVERVIEW -57.

⁴⁹¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954; respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹¹³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

10.62 Como el que las partes interesadas tengan la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones es parte necesaria de la investigación, deberá reflejarse en el informe publicado. Los Estados Unidos no lo niegan, pero aducen que se dieron a las partes interesadas numerosas oportunidades de presentar pruebas, y que la USITC recabó activamente sus aportaciones.⁴⁹¹⁴ Según los Estados Unidos, esto se refleja en el Informe de la USITC.⁴⁹¹⁵

10.63 En particular, la USITC solicitó a los importadores, productores y compradores, mediante cuestionarios que debían devolverse a más tardar el 30 de julio de 2001, que identificaran:

"... cualquier circunstancia ocurrida en los últimos 10 años que diera lugar a que las importaciones de ciertos productos de acero objeto de investigación en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad que tuvieron repercusiones negativas para la rama de producción nacional en el período enero de 1996-junio de 2001. Sírvanse describir cada una de esas circunstancias, cuándo tuvo lugar y si fue inesperada".⁴⁹¹⁶

⁴⁹¹⁴ En respuesta a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos respondieron: "En la presente investigación, la USITC dio aviso público de su iniciación de la investigación sobre el acero (66 *Fed. Reg.* 35267 (3 de julio de 2001)). La USITC invitó a que se hicieran sugerencias y comentarios públicos sobre el contenido de los cuestionarios, que incluía una pregunta concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias (66 *Fed. Reg.* 34717 (29 de junio de 2001)). La USITC recibió extensas respuestas a esa solicitud pública, entre ellas una comunicación de 110 páginas de declarantes de diversos países, entre ellos el Japón, Corea, el Brasil y Nueva Zelandia (*Joint Comments of Respondents on Draft Questionnaires*, 2 de julio de 2001, EE.UU. - Prueba documental 67). La USITC aceptó comunicaciones escritas previas a la audiencia sin límite de páginas, y en varias de esas comunicaciones escritas iniciales se analizó la evolución imprevista de las circunstancias (por ejemplo, *Respondents' Joint Prehearing Framework Brief*, 12 de septiembre de 2001 (exposición conjunta de 40 empresas de 25 países, entre ellos el Japón, el Brasil, Tailandia, Corea, las Comunidades Europeas, Venezuela, Noruega, la India, Nueva Zelandia y China), páginas 106-109 (EE.UU. - Prueba documental 68); *Prehearing Submission of the European Commission*, 10 de septiembre de 2001, páginas 4-5 (EE.UU. - Prueba documental 69); *AK Steel Prehearing Brief*, 11 de septiembre de 2001, páginas 60-63 (EE.UU. - Prueba documental 70); *Prehearing Brief of United Steelworkers of America*, 11 de septiembre de 2001, páginas 129-131 (EE.UU. - Prueba documental 71); *Prehearing Brief of Domestic Carbon Flat Steel Producers*, 11 de septiembre de 2001, páginas 31-36 (EE.UU. - Prueba documental 72); *Respondents' Joint Prehearing Brief for Product #18, Seamless Tubular Products other than artículos tubulares para campos petrolíferos*, 10 de septiembre de 2001, páginas 11-13 (EE.UU. - Prueba documental 73); *Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief*, 11 de septiembre de 2001, páginas 18-22 (EE.UU. - Prueba documental 74). En el informe del personal de la USITC anterior a la audiencia figuraba información sobre la crisis económica asiática, las continuadas dificultades en las anteriores repúblicas soviéticas después de la disolución de la URSS, y la apreciación del dólar estadounidense. (*Prehearing Staff Report at OVERVIEW-22-24 and OVERVIEW-70-71* (EE.UU. - Prueba documental 75)). La USITC celebró una serie de audiencias públicas en las que varios miembros de la Comisión pidieron directamente a las partes que hicieran comentarios sobre la evolución imprevista de las circunstancias (Tr., páginas 326-327 (Presidente Koplan) (EE.UU. - Prueba documental 44); 343 (Sra. Hillman) (EE.UU. - Prueba documental 45); 1445 (Vicepresidenta (EE.UU. - Prueba documental 46); y 2626 (Vicepresidenta) (EE.UU. - Prueba documental 47)). La USITC aceptó comunicaciones escritas posteriores a la audiencia sin limitación de páginas, en varias de las cuales también se examinaba la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias."

⁴⁹¹⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

⁴⁹¹⁶ *Domestic Producers Questionnaire*, pregunta I-7 (Estados Unidos - 41); *Importer's Questionnaire*, pregunta I-6 (Estados Unidos - 42); *Purchaser's Questionnaire*, pregunta I-6 (Estados Unidos - 43).

10.64 A la luz de las preguntas arriba expuestas, es evidente que la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias fue parte de la investigación. El Grupo Especial estima que los Estados Unidos, al pedir comentarios en respuesta a los cuestionarios y abordar la cuestión en el curso de sus audiencias públicas⁴⁹¹⁷, cumplieron la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 de ofrecer "otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones".

10.65 Las Comunidades Europeas se quejan de que "no hubo un razonamiento provisional ni una explicación sobre una evolución imprevista de las circunstancias que las partes interesadas pudieran comentar".⁴⁹¹⁸ El Grupo Especial no cree que el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a la autoridad competente a enviar a las partes interesadas "proyectos de constataciones" que formen parte de su demostración de una evolución imprevista de las circunstancias para que puedan hacer comentarios antes de la publicación del informe de la autoridad competente.

10.66 En consecuencia, rechazamos las alegaciones de las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelandia de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 al negarse a dar a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre la evolución imprevista de las circunstancias.

- f) Explicación fundamentada y adecuada de que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves

10.67 En aplicación del criterio sugerido por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*⁴⁹¹⁹, el Grupo Especial examinará seguidamente si la USITC ofreció una explicación razonada y adecuada de por qué y cómo la evolución imprevista de las circunstancias citada podía considerarse como tal. Esto requiere, como mínimo, algún examen por la autoridad competente de la manera en que la evolución de las circunstancias era imprevista en el momento adecuado, y del por qué, como consecuencia de las circunstancias establecidas en la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX, se dieron las condiciones establecidas en la segunda parte de esa disposición.

- i) *Evolución imprevista de las circunstancias*

Alegaciones y argumentos de las partes

10.68 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.1.

Análisis del Grupo Especial

10.69 Comenzaremos nuestra evaluación de la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC examinando la explicación de la autoridad competente del por qué esas circunstancias eran imprevistas. El Grupo Especial estudiará seguidamente la explicación de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias "dio lugar a" un aumento de las importaciones. Para responder a esas preguntas es necesario preguntarse cuáles fueron las circunstancias imprevistas alegadas y desde cuándo tenían que ser imprevistas.

⁴⁹¹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 954.

⁴⁹¹⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 85.

⁴⁹¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 73.

10.70 Tanto en *Argentina - Calzado (CE)* como en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación citó la siguiente declaración formulada en 1951 por el Grupo de Trabajo del GATT encargado del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*:

"[...] debería interpretarse que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba una *evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente* y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".⁴⁹²⁰

10.71 En su informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo la siguiente constatación:

"medidas de urgencia, a las que sólo debía de recurrirse en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera "previsto" o "esperado" al contraer esas obligaciones".⁴⁹²¹

10.72 Los Estados Unidos aducen que cada uno de los cuatro factores citados por la USITC, a saber, la crisis rusa, la crisis asiática y la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos, junto con la persistente apreciación del dólar estadounidense, constituía una evolución imprevista de las circunstancias. También aducen que la confluencia o manifestación simultánea de esos tres acontecimientos representaba una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹²²

10.73 Los reclamantes aducen que ninguno de los acontecimientos arriba citados, ni ninguna combinación de ellos, constituía una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹²³ Aducen, además, que la explicación de la manera en que esos acontecimientos ocasionaron un aumento de las importaciones no se ha dado en forma fundamentada y adecuada.

10.74 Las partes están de acuerdo en que en la presente diferencia el momento en que las circunstancias tenían que ser imprevistas es el de la conclusión de la Ronda Uruguay. El Grupo Especial aplicará la interpretación arriba expuesta para determinar si la USITC evaluó si las circunstancias que identificó eran imprevistas en la fecha en que concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay.

⁴⁹²⁰ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 96, y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 89, donde se cita *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, adoptado el 22 de octubre de 1951.

⁴⁹²¹ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93, y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

⁴⁹²² Primera declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 72.

⁴⁹²³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

Las crisis asiática y rusa

10.75 Los reclamantes aducen que las crisis asiática y rusa no podían ser imprevistas porque no fueron inesperadas.⁴⁹²⁴ En lo que respecta a la crisis rusa, la disolución de la URSS tuvo lugar en 1991. Nueva Zelandia aduce que los negociadores de los Estados Unidos eran plenamente conscientes de ello cuando accedieron a otorgar concesiones arancelarias durante la Ronda Uruguay.⁴⁹²⁵ Los reclamantes sostienen que si la evolución de las circunstancias había comenzado antes de que se otorgaran las concesiones, no podía considerarse que era imprevista. A su juicio, normalmente hay una conexión temporal estrecha entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.⁴⁹²⁶ Utilizando las cifras del Informe de la USITC que muestran disminución del consumo y aumento de las exportaciones, aducen que los cambios en los mercados de acero fueron mucho más pronunciados después de la disolución de la ex Unión Soviética en 1991 que más adelante, por lo que no podían ser imprevistos después de 1994.⁴⁹²⁷

10.76 Los Estados Unidos responden que las crisis de Asia Sudoriental y la ex URSS eran tal vez previsibles en un sentido general e hipotético, pero que los Estados Unidos no previeron el momento, el alcance y los efectos continuados sobre el comercio mundial de acero hasta mucho después de la conclusión de la Ronda Uruguay.⁴⁹²⁸ Alegan que la evolución imprevista de las circunstancias que invocan tuvo lugar después de la Ronda Uruguay. La crisis financiera en Asia Oriental comenzó a mediados de 1997, y aunque la Unión Soviética se derrumbó en 1991, con las consiguientes perturbaciones en los Estados sucesores, esas no fueron las circunstancias que la USITC constató que eran imprevistas. Antes bien, las circunstancias pertinentes fueron tales que después de 1996 las condiciones en esos países cambiaron con respecto a las que prevalecían en las fechas de celebración de las negociaciones de la Ronda Uruguay.⁴⁹²⁹

10.77 El Grupo Especial examinará en primer lugar la explicación de la USITC de la crisis asiática como evolución imprevista de las circunstancias, para después estudiar la crisis rusa, la invocación de la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense, así como la confluencia de esos factores.

Crisis asiática

10.78 En su informe inicial, la USITC dio la siguiente explicación:

"importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbación de los mercados mundiales del acero. La depreciación de

⁴⁹²⁴ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 15.

⁴⁹²⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.25-4.27.

⁴⁹²⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 133; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 121; Primera comunicación escrita de China, párrafo 90.

⁴⁹²⁷ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 16-17.

⁴⁹²⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 930.

⁴⁹²⁹ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 11 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en busca de otros mercados".⁴⁹³⁰

10.79 A juicio del Grupo Especial, esa declaración equivale a una identificación de la depreciación de las monedas asiáticas, que tuvo lugar en 1997 y 1998, y de sus efectos sobre el mercado mundial de acero, como una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque no ofrece una explicación de por qué esa evolución era imprevista, podemos dar por sentado que, como la crisis comenzó en 1997, los negociadores de los Estados Unidos no podían preverla en 1994, cuando finalizó la Ronda Uruguay. Además, esto es coherente con la siguiente declaración de la USITC, que figura en el Segundo Informe Complementario:

"Los índices de crecimiento en los países [de Asia Sudoriental] superaron el 8 por ciento anual en la primera mitad del decenio de 1990. Esos altos índices de crecimiento fueron respaldados por un crecimiento aún más acusado de las exportaciones. Hasta otoño de 1997, inclusive, los economistas proyectaron un crecimiento continuado con índices igualmente notables en esos mercados emergentes. A pesar de ese período de crecimiento intenso y predicciones generalmente optimistas, la "crisis financiera asiática" comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997. La depreciación del baht y la pérdida de confianza de los inversores prendieron la mecha de una crisis más amplia que afectó a muchos mercados en desarrollo. La crisis desaceleró el crecimiento y redujo la demanda de acero en muchos mercados de países emergentes. Entre 1997 y 1998, el consumo de acero en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia disminuyó en 29,6 millones de toneladas, una caída del 41,4 por ciento. Sólo en Corea, el consumo de acero acabado disminuyó 14,5 millones de toneladas, un 34,4 por ciento. La crisis ocasionó también depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea con respecto al dólar estadounidense. En enero de 1998 esas monedas se habían depreciado entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales."⁴⁹³¹

10.80 Esta declaración también identifica la crisis financiera asiática como una evolución imprevista de las circunstancias que comenzó en 1997. Explica asimismo que las circunstancias no se previeron. Basándose en las declaraciones de la USITC arriba citadas, el Grupo Especial concluye que los Estados Unidos demostraron que la crisis asiática y sus efectos sobre el mercado de acero mundial podía constituir una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994, ya que la crisis asiática tuvo lugar después de que los Estados Unidos negociaran por última vez sus concesiones arancelarias sobre los productos de acero abarcados por la investigación en cuestión. En los párrafos 10.96-10.101 *infra* estudiaremos la explicación de la USITC de que la confluencia de la crisis financiera asiática y de otros factores (la crisis financiera rusa, la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense) constituyó una evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes.

La crisis de Rusia

10.81 Con respecto a la crisis de Rusia, la USITC afirmó, en su informe inicial, que:

⁴⁹³⁰ Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

⁴⁹³¹ Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4 (se omiten las notas al pie).

"La desintegración de la URSS dio lugar a aumentos importantes de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países que anteriormente formaban parte de la URSS."⁴⁹³²

10.82 Además, en el Segundo Informe Complementario, la USITC explica que:

"Aunque la desintegración de la ex Unión Soviética y las consiguientes perturbaciones económicas en las anteriores repúblicas soviéticas fueron anteriores a la conclusión de la Ronda Uruguay, dificultades financieras no previstas ocasionaron un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999.⁴⁹³³ En particular, a medida que Rusia y las otras ex repúblicas soviéticas experimentaron intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de la moneda en ese período, las exportaciones de acero aumentaron casi un 22 por ciento.⁴⁹³⁴ También otros países del Este europeo emergieron como exportadores netos de acero."⁴⁹³⁵

10.83 La evolución imprevista de las circunstancias identificada por la USITC consistió en "las dificultades financieras imprevistas" que, en particular, consistieron en las "intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de las monedas" entre 1996 y 1999 derivadas de la desintegración de la Unión Soviética.

10.84 El Grupo Especial opina que en esa declaración se distingue entre las dificultades financieras previstas derivadas de la desintegración de la URSS y las dificultades financieras imprevistas. El Grupo Especial opina asimismo que puede haber casos en que un acontecimiento que ya es conocido se convierta en una situación inicialmente imprevista. Por tanto, una evolución imprevista de las circunstancias puede ser consecuencia de hechos anteriores bien conocidos. No obstante, la autoridad competente deberá dar una explicación razonada y adecuada de por qué esa última evolución era imprevista, habida cuenta de los hechos conocidos anteriormente.

10.85 En consecuencia, el Grupo Especial aceptará, a efectos de argumentación, que entre 1996 y 1999 pudieron producirse imprevistas perturbaciones financieras y fluctuaciones de las monedas vinculadas a la desintegración de la URSS que, por tanto, no se preveían al concluir la Ronda Uruguay.

La fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense

10.86 Las Comunidades Europeas, China, Noruega y Suiza sostienen que los Estados Unidos no pueden considerar la "solidez" del mercado estadounidense una "evolución imprevista de las circunstancias", porque la política económica de ese país ha procurado presumiblemente ese

⁴⁹³² Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

⁴⁹³³ (Nota original). Las exportaciones aumentaron porque la reducción de la producción de acero en la ex-Unión Soviética no fue paralela a la disminución del consumo. El consumo de acero disminuyó más de un 70 por ciento de 1991 a 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW -4.

⁴⁹³⁴ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -19 y cuadro OVERVIEW -5.

⁴⁹³⁵ Segundo Informe Complementario de la USITC, página 4.

objetivo.⁴⁹³⁶ Esos reclamantes alegan que, además, el crecimiento de la economía de los Estados Unidos se inició en 1990, mucho antes de la Ronda Uruguay, por lo que debió ser previsto.⁴⁹³⁷ Las Comunidades Europeas, Noruega y Suiza rechazan también la idea de que esa evolución favorable puede considerarse como una evolución imprevista de las circunstancias, ya que esa expresión, en el sentido del artículo XIX, tiene por objeto contrarrestar circunstancias o perturbaciones desfavorables del sistema que pueden producir consecuencias adversas. Esto es inaplicable a la "solidez" de la economía de los Estados Unidos y la fortaleza del dólar estadounidense.⁴⁹³⁸

10.87 Los Estados Unidos responden que no hay en el artículo XIX nada que impida que se considere que la fortaleza ininterrumpida de un mercado o la apreciación de una moneda constituyen una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹³⁹ Aducen que en *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* la evolución imprevista de las circunstancias fue un cambio de la moda que favoreció a un tipo de sombrero distinto. Cabe suponer que ese cambio de la moda fue desfavorable para las industrias productoras de los sombreros que no estaban tan de moda, pero probablemente no podría describirse en sentido amplio como una circunstancia "desfavorable". Según los Estados Unidos, *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* apoya la conclusión de que una evolución imprevista de las circunstancias puede consistir en una serie de circunstancias que en términos generales podrían describirse como neutrales o incluso positivas, pero que da lugar a un cambio de las pautas comerciales que resulta perjudicial para una rama de producción en particular.⁴⁹⁴⁰

10.88 El Grupo Especial analizará seguidamente la explicación dada por la USITC, según la cual:

"Mientras que otros mercados experimentaron desórdenes y contracciones significativas después de 1997, la demanda en los Estados Unidos siguió siendo sólida. De hecho, la economía de los Estados Unidos disfrutó de una expansión económica global sin precedentes en el decenio de 1990. Por tanto, la demanda de acero en los Estados Unidos siguió siendo fuerte."

10.89 De la anterior declaración parece deducirse que la autoridad competente no interpretó que la solidez de la economía de los Estados Unidos era en sí misma una "evolución imprevista de las circunstancias"⁴⁹⁴¹, sino que más bien tuvo en cuenta la fortaleza de la economía en el contexto de las

⁴⁹³⁶ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 150; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 136; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 138; Primera comunicación escrita de China, párrafo 100.

⁴⁹³⁷ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 19.

⁴⁹³⁸ Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 56; Segunda comunicación escrita de Noruega, párrafo 40; Segunda comunicación escrita de Suiza, párrafo 31.

⁴⁹³⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -16.

⁴⁹⁴⁰ Segunda declaración oral pronunciada por los Estados Unidos, párrafo 106.

⁴⁹⁴¹ Sin embargo, en el párrafo 976 de su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos aducen que:

"En el informe de la USITC se cita una serie de circunstancias imprevistas que dieron lugar a que las importaciones de los 10 productos de acero en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad y se realizaran en cantidades tales que causaron daños graves a las ramas de

perturbaciones en otros mercados. Por tanto, el Grupo Especial opina que la USITC tuvo en cuenta la fortaleza del mercado de los Estados Unidos junto con las demás circunstancias presuntamente imprevistas y como parte de una serie de acontecimientos mundiales que *conjuntamente* constituirían una evolución imprevista de las circunstancias.

10.90 Por lo que respecta a la apreciación del dólar estadounidense, las Comunidades Europeas, Noruega, China y Suiza aducen que un cambio del valor de una moneda como el dólar estadounidense no puede aceptarse como una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹⁴² Según las Comunidades Europeas, China y Noruega, la evolución de los tipos de cambio es previsible en dos sentidos principales.⁴⁹⁴³ En primer lugar, es previsible que un tipo de cambio variable entre dos monedas cambie con el paso del tiempo. En segundo lugar, es previsible que el tipo de cambio de la moneda de un país con una economía sólida y baja inflación (como los Estados Unidos en el decenio de 1990) aumente progresivamente en comparación con la moneda de un país con una economía débil y un alto índice de inflación (como Rusia).⁴⁹⁴⁴ Esos reclamantes señalan que el valor del dólar en relación con otras monedas ha cambiado regularmente en cuantías significativas desde que en 1971 se dismanteló el sistema de tipos de cambio fijo establecido en Bretton Woods. Ya no puede considerarse que esos cambios son "imprevistos", sino que, por el contrario, debería considerarse muy previsible que el dólar no permanecería estable con respecto a otras monedas.⁴⁹⁴⁵

10.91 Los Estados Unidos responden que no hay en el artículo XIX nada que impida que la apreciación de una moneda constituya una evolución imprevista de las circunstancias. En el período de investigación el dólar estadounidense se apreció amplia y persistentemente frente a prácticamente

producción nacionales. Cada una de esas circunstancias fue, en y por sí misma, imprevista. Sin embargo la confluencia de esa serie concreta de acontecimientos puede describirse como una evolución imprevista de las circunstancias."

Véase también la respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 18 formulada por el Grupo especial en la primera reunión sustantiva:

"¿Se basan ustedes/se basó la USITC en la solidez del dólar estadounidense como evolución imprevista de las circunstancias?

La solidez del dólar estadounidense fue una circunstancia que, combinada con las demás circunstancias, a saber, las crisis monetarias en Asia Sudoriental y los países anteriormente pertenecientes a la URSS y el crecimiento constante de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos a medida que otros mercados decaían, ocasionó el aumento del volumen de las importaciones."

⁴⁹⁴² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 152; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 138; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 140; Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

⁴⁹⁴³ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁴⁴ Respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁴⁵ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafo 20.

todas las demás monedas importantes.⁴⁹⁴⁶ Los Estados Unidos aducen que el hecho de que los tipos de cambio se modifiquen con el paso del tiempo podría describirse como previsible, pero no necesariamente como previsto. No es probable que evoluciones concretas de los tipos de cambio, como una modificación inhabitualmente rápida o acusada de dichos tipos, pueda haberse previsto en el momento de concederse una concesión específica. Los Estados Unidos aducen que los reclamantes no han presentado prueba alguna de que alguien realmente previera las perturbaciones monetarias que tuvieron lugar antes del aumento brusco de las importaciones, y mucho menos de que algún negociador estadounidense previera esos acontecimientos durante la Ronda Uruguay.⁴⁹⁴⁷

10.92 Una vez más, el Grupo Especial analizará seguidamente la explicación de la USITC, en la que se indica que:

"El crecimiento continuado del mercado de los Estados Unidos, combinado con la incertidumbre y la contracción de otros mercados, ejerció una importante presión al alza sobre el dólar estadounidense. El dólar se apreció de manera significativa frente a muchas monedas durante el período de investigación, y esa apreciación se hizo más notable después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998. Entre 1996 y el primer trimestre de 2001, el valor de muchas monedas disminuyó más del 10 por ciento, en términos reales, en relación con el dólar.⁴⁹⁴⁸ El elevado valor del dólar estadounidense hizo que el mercado de los Estados Unidos resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados."

10.93 Al igual que la declaración relativa a la fortaleza de la economía de los Estados Unidos arriba citada, esta declaración de la autoridad competente revela que la apreciación del dólar estadounidense no se consideró por sí sola como una "evolución imprevista de las circunstancias". Antes bien, la USITC tuvo en cuenta la pertinencia de la apreciación del dólar estadounidense "después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998". Al parecer, lo que dio lugar al aumento de las importaciones fue el hecho de que el valor del dólar estadounidense se mantuviera a niveles altos mientras que el baht de Tailandia, el rublo de Rusia y otras monedas de Asia Sudoriental y Europa Oriental se debilitaban. Además, la autoridad competente reconoció el vínculo entre la presión al alza sobre el dólar y la combinación del crecimiento del mercado de los Estados Unidos y la contracción de otros mercados.

10.94 Dado que estimamos que la USITC no consideró la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense como una evolución diferenciada de las circunstancias, separada de las demás circunstancias presuntamente imprevistas, el Grupo Especial no necesitará abordar los argumentos de los reclamantes de que esos factores no podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias.

10.95 En consecuencia, el Grupo Especial examinará la explicación facilitada por la USITC, que, a nuestro juicio, trató la fortaleza del mercado de los Estados Unidos y la apreciación del dólar

⁴⁹⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 972-973, donde se cita el Segundo Informe Complementario de la USITC, página 1; Informe de la USITC, cuadro OVERVIEW -16.

⁴⁹⁴⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 10 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁴⁸ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW -16.

estadounidense como factores que eran parte de una confluencia de circunstancias que en su conjunto causaron las perturbaciones en esos mercados.

La confluencia de circunstancias

10.96 Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega aducen que ninguna de las combinaciones de acontecimientos citadas por la USITC puede constituir una evolución imprevista de las circunstancias.⁴⁹⁴⁹

10.97 Los Estados Unidos aducen que la solidez del dólar estadounidense fue una circunstancia que, combinada con las otras circunstancias, a saber, las crisis monetarias en Asia y la ex URSS y el crecimiento constante de la demanda de acero en el mercado de los Estados Unidos a medida que otros mercados decaían, ocasionó el aumento de las importaciones.⁴⁹⁵⁰

10.98 El Grupo Especial ya ha aceptado que las crisis financieras en Rusia y Asia Sudoriental podían considerarse, al menos conceptualmente, circunstancias imprevistas que no se daban al final de la Ronda Uruguay. También hemos constatado que la USITC no consideró la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense como una evolución imprevista de las circunstancias *per se*; se refirió a esos factores en relación con otras circunstancias imprevistas, que *juntos* habían dado lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño.

10.99 El artículo XIX no impide considerar la confluencia de una serie de circunstancias como una "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, el Grupo Especial estima que la confluencia de circunstancias puede constituir la base de una "evolución imprevista de las circunstancias" a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994. En consecuencia, opina que incumbe a cada Miembro demostrar que una confluencia de circunstancias que a su juicio eran imprevistas en el momento en que concluyó sus negociaciones arancelarias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves.

10.100 En relación con el argumento de los reclamantes de que los cambios en los mercados del acero fueron mucho más pronunciados en 1991, después de la desintegración de la ex Unión Soviética, que más adelante, por lo que después de 1994 no podían considerarse imprevistos, el Grupo Especial observa que el hecho de que la desintegración de la URSS y sus efectos globales pudieran haber constituido en 1991 una circunstancia imprevista no significa que una ulterior crisis financiera, también en cierto modo derivada de la desintegración de la URSS, no puede, junto con otras circunstancias, ser considerada parte de una "confluencia de circunstancias imprevistas" registrada en 1997 a los efectos del artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁹⁵¹

10.101 El Grupo Especial procederá seguidamente a evaluar si la USITC dio una explicación razonada y adecuada de que las crisis asiática y de Rusia, consideradas conjuntamente, en paralelo

⁴⁹⁴⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 151; Primera comunicación escrita de China, párrafo 97; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafo 137; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafo 139.

⁴⁹⁵⁰ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 17 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁵¹ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, formulada en nombre de los reclamantes, párrafos 16-17.

con los factores adicionales de la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense, y sus efectos en los mercados mundiales del acero *dieron lugar* a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.

- ii) *"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y de las concesiones arancelarias"*

Alegaciones y argumentos de las partes

10.102 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d).

Análisis del Grupo Especial

10.103 Recordamos que el artículo XIX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

"Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, (...)."

10.104 El Órgano de Apelación ha interpretado las palabras "como consecuencia de" en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 como la conexión lógica que existe entre las dos primeras cláusulas de esa disposición. En otras palabras, deberá demostrarse que existe una conexión lógica entre los elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo"- y las condiciones establecidas en la segunda cláusula de esa disposición -un aumento de las importaciones que causa daño grave- para que pueda imponerse una medida de salvaguardia.⁴⁹⁵²

Conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y "un aumento de las importaciones que causa daño grave"

10.105 En los siguientes párrafos tomamos nota de algunas de las referencias a la crisis de Rusia, la crisis asiática y los tipos de cambio que figuran en el Informe Inicial de la USITC y en el Segundo Informe Complementario, incluidas las opiniones separadas de los miembros de la Comisión Sras. Okun y Bragg.

10.106 En su informe inicial, la USITC hizo las siguientes declaraciones con respecto a:

"CCFRS:

Estos importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbación de los mercados mundiales del acero. La depreciación de

⁴⁹⁵² Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en busca de otros mercados.⁴⁹⁵³ La desintegración de la URSS dio lugar a importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de los países anteriormente miembros de la URSS.^{4954, 4955}

Barras laminadas en caliente:

El marco cronológico de las disminuciones de precios de los productores nacionales no coincide exactamente con el de los aumentos bruscos de las importaciones. Sin embargo, el expediente indica que las importaciones tuvieron efectos negativos para los precios, y que la rama de producción nacional empleó distintas estrategias a lo largo del período examinado para competir con las importaciones. El mayor aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente tuvo lugar en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos. Los volúmenes de importación aumentaron un 29,5 por ciento de 1997 a 1998.^{4956, 4957}

Barras acabadas en frío:

Las importaciones de barras acabadas en frío aumentaron sustancialmente en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos.⁴⁹⁵⁸

Barras de refuerzo:

Las importaciones de barras de refuerzo aumentaron significativamente en 1998, poco después de la crisis financiera como consecuencia de la cual el consumo de acero disminuyó acusadamente en varios países asiáticos.⁴⁹⁵⁹

Varillas para alambre de acero inoxidable:

Hemos tenido en cuenta una serie de factores que afectan a la competitividad de las varillas de acero inoxidable nacionales e importadas en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado de sustituibilidad entre los artículos nacionales y los importados, los cambios en la

⁴⁹⁵³ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página OVERVIEW-17.

⁴⁹⁵⁴ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página OVERVIEW-18.

⁴⁹⁵⁵ Informe de la USITC, página 58.

⁴⁹⁵⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, Cuadro LONG-5.

⁴⁹⁵⁷ Informe de la USITC, página 96.

⁴⁹⁵⁸ Informe de la USITC, página 106, nota 630.

⁴⁹⁵⁹ Informe de la USITC, página 113.

producción y la capacidad mundiales, las condiciones del mercado y los tipos de cambio."⁴⁹⁶⁰

10.107 En una decisión separada, un miembro de la Comisión, la Sra. Okun, hizo la siguiente observación con respecto a la "selección de contingentes de importación" como parte de una "justificación de la forma de la medida correctiva":

"El expediente indica que las monedas de algunos países, muchos de los cuales exportan cantidades importantes de acero a los Estados Unidos, se depreciaron sustancialmente en relación con el dólar de los Estados Unidos."⁴⁹⁶¹ La fluctuación de los tipos de cambio entre el dólar estadounidense y las monedas de otros países puede tener efectos significativos en la competitividad relativa de los productores de acero mundiales que venden productos en el mercado de los Estados Unidos. Los contingentes evitan un aumento brusco de las importaciones a bajo precio procedentes de países cuya moneda se ha depreciado."⁴⁹⁶²

10.108 La USITC también adjuntó lo siguiente a su informe de diciembre de 2001:

"LA CRISIS FINANCIERA ASIÁTICA

La 'crisis financiera asiática' comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997, seguida por depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea. De enero de 1996 a enero de 1998, las monedas de esos cinco países se depreciaron entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales. A medida que esas economías se desaceleraban, su consumo de acero acabado disminuyó significativamente (figura OVERVIEW-7). El consumo de acero acabado en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia, en su conjunto, disminuyó en 29,6 millones de toneladas en el período 1997-98; la mayor disminución fue la del consumo de acero acabado en Corea, 14,5 millones de toneladas."⁴⁹⁶³

[...]

EVOLUCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS TRAS LA DESMEMBRACIÓN DE LA URSS

En el período 1991-2000 se produjeron en Rusia y en otros Estados que anteriormente formaban parte de la URSS cambios que repercutieron en el mercado mundial de

⁴⁹⁶⁰ Informe de la USITC, página 217.

⁴⁹⁶¹ (Nota original). Informe Confidencial/Informe Público, cuadro OVERVIEW -16. Hubo depreciaciones en todos los países menos dos.

⁴⁹⁶² Opiniones de la Vicepresidenta Deanna Tanner Okun sobre la medida correctiva, Informe de la USITC, página 437.

⁴⁹⁶³ Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW -17; después de este extracto se encuentra la figura OVERVIEW-7, un gráfico titulado "Consumo de acero acabado en determinados países de Asia, 1991-99", donde se demuestran las tendencias del consumo en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. Desafortunadamente, en estos informes del Grupo Especial no podemos reproducir el gráfico, porque no disponemos de los datos en que se basó, página OVERVIEW -18.

acero. La nueva orientación hacia las fuerzas del mercado en esos Estados que tuvo lugar en 1992 precipitó una disminución de la actividad económica global, especialmente por lo que respecta a la producción industrial y a inversiones como las dedicadas a la construcción de maquinaria, que ha sido un objetivo importante de la industria del acero en la URSS. Los problemas que se plantearon en la economía global tras la desmembración de la URSS dieron lugar a acusadas disminuciones tanto de la producción de acero (cuadro OVERVIEW-3) como del consumo de acero (cuadro OVERVIEW-4)

Cuadro OVERVIEW-3

Producción de acero en Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	¹	73.902	64.329	53.817	56.879	54.303	53.475	48.315	56.792	65.160
Ucrania	¹	46.041	35.953	26.550	24.596	24.622	28.257	26.951	30.268	34.620
ex URSS ²	146.460	130.077	108.171	86.281	87.194	85.088	89.334	82.051	94.975	¹
¹ No disponible. ² Incluye todos los Estados de la ex URSS. Prácticamente toda la producción de acero tiene lugar en Rusia, Ucrania y Kazajistán (por orden del volumen producido). <i>Fuente:</i> IISI.										

Cuadro OVERVIEW-4

Consumo aparente de acero acabado en Rusia, Ucrania y la ex URSS,
1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	¹	50.539	34.026	21.904	20.728	18.082	17.200	16.979	18.633	25.358
Ucrania	¹	27.901	16.510	7.718	6.505	6.946	9.041	5.954	9.592	10.695
ex URSS ²	111.029	84.495	56.997	37.785	35.502	33.407	34.840	31.753	37.045	44.873
¹ No disponible. ² Incluye todos los Estados de la ex URSS. <i>Fuente:</i> IISI.										

La orientación hacia una economía de mercado también perturbó las corrientes comerciales tradicionales del acero dentro de la anterior estructura del COMECON. El COMECON se estableció en 1949 para facilitar el comercio y la cooperación económica entre la URSS y determinados países comunistas. La organización trató de integrar las economías de Europa Oriental con la de la URSS. De 1949 a 1991, las exportaciones de la URSS se dirigieron principalmente a los miembros del COMECON. Tras la desintegración de la URSS y la orientación de la ex URSS hacia una economía de mercado, el COMECON quedó anticuado. La desaparición del COMECON en 1991 representó para la ex URSS una pérdida de sus tradicionales compradores extranjeros de acero. La posición de la ex URSS en el mercado mundial de acero cambió de la de un agente de menor importancia en 1991 a la del mayor

exportador mundial en 1999. Esas circunstancias ocasionaron fricciones comerciales en muchos mercados. Veintiún interlocutores comerciales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Taiwán, Tailandia, Turquía, la UE, Venezuela y Viet Nam) han iniciado investigaciones o publicado órdenes antidumping contra las importaciones de acero ruso. Además, tanto la UE como los Estados Unidos han negociado acuerdos por lo que se establecen contingentes para las importaciones de la mayoría de los productos de acero rusos. Los Estados Unidos han concertado también dos acuerdos de suspensión por lo que respecta a las importaciones de acero laminado en caliente y chapas de acero procedentes de Rusia.

Tras la reestructuración de la economía en el período posterior a la URSS, los costos de la energía y el transporte están aumentando, ocasionando un aumento significativo de los costos de producción. La plena reestructuración y la orientación hacia las relaciones de mercado se ven en parte obstaculizadas porque en algunos casos las acerías siguen pagando la base salarial entera. Varias representaban también una proporción considerable de la producción agrícola regional de la URSS. Por tanto, los productores de acero tienen que hacer frente a la disminución de la demanda nacional y al aumento de los costos de la energía, el transporte y los insumos, sin posibilidad de recortar costos reduciendo sustancialmente el número de empleados. Una de las formas en que los productores de acero han tratado de resolver esos problemas es mediante un aumento sustancial de las exportaciones (cuadro OVERVIEW-5).

Cuadro OVERVIEW-5

Exportaciones de acero de Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	¹	7.912	18.388	28.275	30.178	29.762	28.798	27.377	30.313	¹
Ucrania	¹	8.580	12.083	12.831	12.848	13.387	17.803	17.583	20.896	¹
ex URSS ²	6.101	21.375	33.160	44.278	46.481	46.763	51.696	49.916	57.018	¹
¹ No disponible.										
² Incluye todos los Estados de la ex URSS.										
Fuente: IISI.										

[...]

TIPOS DE CAMBIO

Las fluctuaciones de los tipos de cambio entre el dólar estadounidense y las monedas de otros países pueden tener un efecto significativo en la competitividad relativa de los productores de acero mundiales que venden productos en el mercado de los Estados Unidos. Como se indica en el cuadro OVERVIEW-16, el dólar se ha fortalecido considerablemente frente a las monedas de muchas de las principales fuentes de importación de los productos de acero objeto de investigación durante el período examinado. A medida que la moneda de un país se deprecia frente al dólar, el productor extranjero puede reducir los precios del producto expresados en dólares

en el mercado estadounidense y percibir el mismo precio expresado en su moneda nacional. Esos cambios están en cierto modo mitigados en muchos países porque las principales materias primas utilizadas en la fabricación de acero, como el mineral de hierro, la chatarra y el coque y el carbón metalúrgico, se venden sobre la base del dólar en todo el mundo. Sin embargo, se estima que en los países que compran materias primas en el mercado mundial dos terceras partes de los costos de la fabricación de acero se siguen denominando en monedas locales.⁴⁹⁶⁴

[...]

Cuadro OVERVIEW-16

Cuantías globales de apreciación y depreciación de monedas de determinados países en relación con el dólar estadounidense, enero-marzo de 1996 a enero-marzo de 2001

País	Tipo de cambio nominal		Tipo de cambio real	
	Apreciación	Depreciación	Apreciación	Depreciación
Alemania	-	30,4	-	36,0
Argentina	-	-	-	11,5
Australia	43,4	-	48,1	-
Brasil	-	52,0	-	24,9
Canadá	-	10,5	-	9,1
Corea	-	38,4	-	31,7
España	-	31,2	-	31,2
India	-	33,5	-	8,2
Indonesia	-	76,3	-	31,1
Italia	-	24,8	-	25,0
Japón	-	10,4	-	20,1
Letonia	-	11,3	-	13,8
México	-	22,4	36,7	-
Países Bajos	-	31,1	-	33,6
Polonia	-	37,9	55,8	-
Reino Unido	4,8	-	2,2	-
Rumania	-	89,7	10,9	-
Rusia	-	83,3	-	45,6
Sudáfrica	-	51,9	-	37,1
Tailandia	-	41,5	-	37,0
Turquía	-	91,9	-	19,2
Fuente: Fondo Monetario Internacional, <i>Estadísticas Financieras Internacionales</i> , diciembre de 1999 y julio de 2001.				

⁴⁹⁶⁴ (Nota original). Peter Markus y Karlis Kirsis, *Steel in 2001: Constraints Unparalleled, Opportunities Unmatched, presented to Steel Success Strategies XVI, World Steel Dynamics*, 19 de junio de 2001.

10.109 El 3 de enero de 2002, el USTR pidió a la USITC que le proporcionara, entre otras cosas, información adicional sobre la evolución imprevista de las circunstancias. El 9 de febrero de 2002, la USITC respondió a esa solicitud, presentando su Segundo Informe Complementario, donde se afirma, a modo de introducción:

"Respondemos en la forma siguiente a la decisión del USTR de que identifiquemos cualquier evolución imprevista de las circunstancias que ocasionara que las importaciones de los productos de acero pertinentes aumentaran en tal cantidad que constituyeron una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave. (...)

En la medida en que las decisiones de grupos especiales de la OMC han sugerido que el concepto de evolución 'imprevista' de las circunstancias guarda relación con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias pertinentes, observamos que esa evaluación trasciende en muchos aspectos el ámbito de competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no forman parte de su mandato, sino que son competencia del USTR y de los organismos pertinentes del Poder Ejecutivo."⁴⁹⁶⁵

10.110 El Segundo Informe Complementario procede seguidamente a explicar la "evolución imprevista de las circunstancias". La explicación de la USITC es bastante breve:

"En las fechas de celebración de la Ronda Uruguay, y durante algún tiempo después de su conclusión, varios mercados emergentes, y muy especialmente los de Asia Sudoriental, experimentaron un importante crecimiento económico global. Los índices de crecimiento en esos países superaron el 8 por ciento anual en la primera mitad del decenio de 1990.⁴⁹⁶⁶ Esos altos índices de crecimiento fueron respaldados por un crecimiento aún más acusado de las exportaciones.⁴⁹⁶⁷ Hasta el otoño de 1997, inclusive, los economistas proyectaron un crecimiento continuado con índices igualmente notables en esos mercados emergentes.⁴⁹⁶⁸ A pesar de ese período de intenso crecimiento y predicciones generalmente optimistas, la "crisis financiera asiática" comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997.⁴⁹⁶⁹ La depreciación del baht y la pérdida de confianza de los inversores prendieron la mecha de una crisis más amplia que afectó a muchos mercados en desarrollo. La crisis desaceleró el crecimiento y redujo la demanda de acero en muchos mercados de países emergentes. Entre 1997 y 1998, el consumo de acero en Indonesia, Corea,

⁴⁹⁶⁵ (Nota original). Segundo Informe Complementario de la USITC, Apéndice I, páginas 1-4 (Prueba documental CC-11).

⁴⁹⁶⁶ (Nota original). Perspectivas económicas mundiales, octubre de 1995-octubre de 1997, estudios del personal del Fondo Monetario Internacional, *Exh. 19 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief*.

⁴⁹⁶⁷ (Nota original). Perspectivas económicas mundiales y predicciones económicas APEC, *Exhs. 19 and 20 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief*.

⁴⁹⁶⁸ (Nota original). Perspectivas económicas mundiales, *Exh. 19 of Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief* y páginas 20-21.

⁴⁹⁶⁹ (Nota original). *Steel*, Inv. N°. TA-201-73; USITC Pub. 3479 (diciembre de 2001), volumen II, OVERVIEW -17.

Malasia, Filipinas y Tailandia disminuyó en 29,6 millones de toneladas, una caída del 41,4 por ciento.⁴⁹⁷⁰ Sólo en Corea, el consumo de acero acabado disminuyó 14,5 millones de toneladas, un 34,4 por ciento.⁴⁹⁷¹ La crisis ocasionó también depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea con respecto al dólar estadounidense.⁴⁹⁷² En enero de 1998 esas monedas se habían depreciado entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales.⁴⁹⁷³

Aunque la desintegración de la ex Unión Soviética y las consiguientes perturbaciones económicas en las anteriores repúblicas soviéticas fueron anteriores a la conclusión de la Ronda Uruguay, dificultades financieras no previstas ocasionaron un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999.⁴⁹⁷⁴ En particular, a medida que Rusia y las otras ex repúblicas soviéticas experimentaron intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de la moneda en ese período, las exportaciones de acero aumentaron casi un 22 por ciento.⁴⁹⁷⁵ También otros países del Este europeo emergieron como exportadores netos de acero.⁴⁹⁷⁶

Mientras que otros mercados experimentaron desórdenes y contracciones significativas después de 1997, la demanda en los Estados Unidos siguió siendo sólida. De hecho, la economía de los Estados Unidos disfrutó de una expansión económica global sin precedentes en el decenio de 1990. Por tanto, la demanda de acero en los Estados Unidos siguió siendo fuerte. El consumo aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono en los Estados Unidos aumentó un 7,8 por ciento entre 1996 y 2000, y llegó a su nivel máximo en 2000.⁴⁹⁷⁷ El consumo aparente de productos largos en los Estados Unidos aumentó un 20,5 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó el nivel máximo del período en 2000.⁴⁹⁷⁸ El consumo aparente de productos tubulares en los Estados Unidos aumentó un 18,2 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó su nivel máximo en 2000.⁴⁹⁷⁹ El consumo

⁴⁹⁷⁰ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -17.

⁴⁹⁷¹ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -17.

⁴⁹⁷² (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -17.

⁴⁹⁷³ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -17.

⁴⁹⁷⁴ (Nota original). Las exportaciones aumentaron porque la disminución de la producción de acero en la ex Unión Soviética no siguió el mismo ritmo que la disminución del consumo. El consumo de acero se redujo en más de un 70 por ciento entre 1991 y 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW -4.

⁴⁹⁷⁵ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, OVERVIEW -19 y cuadro OVERVIEW -5.

⁴⁹⁷⁶ (Nota original). Respuestas al cuestionario de los productores, importadores y compradores estadounidenses y de productores extranjeros.

⁴⁹⁷⁷ (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁴⁹⁷⁸ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro LONG-C-1.

⁴⁹⁷⁹ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro TUBULAR-C-1.

aparente de productos inoxidables en los Estados Unidos aumentó un 29,5 por ciento entre 1996 y 2000, y alcanzó su nivel máximo en 2000.⁴⁹⁸⁰

El crecimiento continuado del mercado de los Estados Unidos, combinado con la incertidumbre y la contracción de otros mercados, ejerció una importante presión al alza sobre el dólar estadounidense. El dólar se apreció de manera significativa frente a muchas monedas durante el período de investigación, y esa apreciación se hizo más notable después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998. Entre 1996 y el primer trimestre de 2001, el valor de muchas monedas disminuyó más del 10 por ciento, en términos reales, en relación con el dólar.⁴⁹⁸¹ El elevado valor del dólar estadounidense hizo que el mercado de los Estados Unidos resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados.

Tradicionalmente, las importaciones de acero han representado un papel en el mercado estadounidense.⁴⁹⁸² Sin embargo, después del comienzo de las crisis económicas asiática y de Rusia, volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero. El mercado estadounidense, en el que la demanda seguía siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada. Numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios. A medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaban otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron.^{4983,4984,4985}

⁴⁹⁸⁰ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen III, cuadro STAINLESS-C-1.

⁴⁹⁸¹ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW -16.

⁴⁹⁸² (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figura OVERVIEW -10.

⁴⁹⁸³ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figuras OVERVIEW -10 y OVERVIEW -16.

⁴⁹⁸⁴ (Nota original). La mayor parte del aumento de las importaciones de acero inoxidable y para herramientas tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) pudieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. Véase INV-Z-013.

⁴⁹⁸⁵ Segundo Informe Complementario de la USITC.

10.111 También examinamos, en el Segundo Informe Complementario, la opinión separada de un miembro de la Comisión, la Sra. Bragg, con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". Su declaración, que reproducimos en su totalidad, es la siguiente:

"Para cada determinación positiva que formulé con arreglo al artículo 202(b)(1) de la Ley de Comercio, tal como indiqué en mis opiniones separadas sobre el daño, tuve en cuenta el estado de la rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente con objeto de comprender adecuadamente el papel de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos a lo largo del período de investigación. Examiné además factores distintos de las importaciones que pudieran ser causa de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.⁴⁹⁸⁶ Es importante señalar que esos otros factores también se consideraron en el contexto del ciclo comercial pertinente.

El marco de mis análisis del daño se basó en la directriz legal de que la Comisión tenga en cuenta el estado de cada rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente⁴⁹⁸⁷, y examine factores distintos de las importaciones que puedan ser causa de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.⁴⁹⁸⁸ Es importante señalar que tanto el marco cronológico como la tendencia del ciclo comercial de cada rama de producción nacional son difíciles, cuando no imposibles, de prever, como ocurre con las condiciones de competencia que pueden afectar en más o en menos al desarrollo del ciclo comercial de cada rama de producción nacional. Aunque la naturaleza y la importancia del ciclo comercial de cada rama de producción nacional se reconoce empíricamente en diverso grado, sólo dentro del contexto del curso del ciclo comercial pertinente, incluidas las fluctuaciones al alza y a la baja inesperadas e incontrolables del ciclo, junto con el nivel sin precedentes de daños demostrado por las ramas de producción nacional y el volumen imprevisto y el marco cronológico del aumento de las importaciones, puede determinarse adecuadamente la repercusión plena y pertinente del aumento de las importaciones en las ramas de producción nacionales a lo largo de todo el período de investigación.

⁴⁹⁸⁶ (Nota original). En los cuestionarios de la investigación, los productores estadounidenses, los importadores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores estadounidenses identificaron ciertas circunstancias (y si esas circunstancias eran inesperadas) que se dieron en los últimos 10 años y como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos de ciertos productos de acero objeto de investigación aumentaron en tal cantidad que tuvieron efectos perjudiciales para las ramas de producción nacional durante el período comprendido entre enero de 1996 y junio de 2001. En términos generales, para cada una de las categorías de productos similares que constató en mis determinaciones, las respuestas identificaron varias circunstancias imprevistas comunes, entre ellas la crisis económica asiática, la crisis económica de Rusia, el derrumbamiento de la URSS, la emergencia de Europa Oriental y China como productores de acero mundiales, el aumento de la demanda en los Estados Unidos, la fortaleza del dólar estadounidense en relación con otras monedas y los menores precios de los productos importados. Véanse las respuestas al cuestionario de la Comisión de los productores estadounidenses, los importadores estadounidenses, los productores extranjeros y los compradores estadounidenses en las que se indican determinadas circunstancias y si esas circunstancias fueron inesperadas.

⁴⁹⁸⁷ (Nota original). 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(A).

⁴⁹⁸⁸ (Nota original). 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(B).

En particular, como indican los datos que figuran en el expediente, las importaciones aumentaron a lo largo del período de investigación, y las importaciones de muchas de las categorías de productos objeto de examen alcanzaron su nivel máximo en 1998. Es evidente que ese aumento de las importaciones fue consecuencia de las crisis financieras mundiales imprevistas en Asia y Rusia, así como de niveles no previstos de capacidad mundial excesiva de producción de acero, el derrumbamiento de los mercados de acero extranjeros, el hecho de que los países emergentes comenzaran a producir acero en grandes cantidades y el que los productores extranjeros centraran sus ventas en el lucrativo mercado estadounidense, como se indica en la respuesta de mis colegas.⁴⁹⁸⁹ Cada uno de esos factores se identificó en varias respuestas al cuestionario. Esas importaciones se produjeron en un momento en que el volumen de importación aumentó precisamente cuando los productores nacionales esperaban disfrutar de un aumento de rentabilidad, dada la tendencia al alza simultánea del ciclo comercial pertinente. Como se indica en mis opiniones, tradicionalmente las ganancias durante las oscilaciones al alza son esenciales para que los productores nacionales acumulen recursos financieros para resistir la oscilación a la baja del ciclo. Por tanto, en este caso la repercusión de las oportunidades perdidas durante una oscilación al alza no sólo tuvo efectos inmediatos en la rama de producción nacional en virtud de la subvaloración de los precios y los obstáculos a su aumento, la pérdida de ventas, y los ingresos perdidos resultantes, sino que también tuvo efectos secundarios en la rama de producción nacional, que persistieron hasta que el ciclo varió a la baja.

Al haber perdido oportunidades como consecuencia del aumento imprevisto de las importaciones y el hecho de que ese aumento se produjera en la fase alcista del ciclo comercial pertinente de cada rama de producción nacional, la capacidad de resistir una coyuntura desfavorable de muchas industrias se resintió, por lo que no pudieron prepararse para los efectos continuados de importaciones constantes a precios más bajos. A medida que el ciclo siguió bajando hacia el final del período de investigación, las importaciones siguieron entrando en los Estados Unidos a niveles relativamente altos, presionando aún más al mercado interno. Los efectos derivados del daño producido por los aumentos bruscos e inesperados de 1998, junto con el daño más contemporáneo resultante del hecho de que las importaciones seguían entrando en los Estados Unidos a niveles altos, tuvieron una repercusión combinada devastadora para las distintas ramas de producción nacionales y menoscabaron la capacidad de cada una de ellas para ajustarse al ciclo comercial. Como consecuencia de ello, los beneficios de la mayoría de las ramas de producción nacionales disminuyeron acusadamente, y varios productores nacionales quebraron.

Por consiguiente, la evolución imprevista de las circunstancias identificada en la presente investigación incluye la crisis económica asiática, la crisis económica rusa, el derrumbamiento de la URSS, la emergencia de Europa Oriental y China como productores mundiales de acero, el aumento de la demanda en los Estados Unidos, la fortaleza del dólar estadounidense en relación con monedas de otros países, y los

⁴⁹⁸⁹ (Nota original). Convengo con lo indicado por mis colegas con respecto a la respuesta a la pregunta 1 -evolución imprevista de las circunstancias-, con excepción de los tres primeros párrafos. Aunque no estoy necesariamente en desacuerdo con la perspectiva expuesta en los tres primeros párrafos, observo que las partes y otros no tuvieron oportunidad de hacer observaciones sobre esta interpretación de la "evolución imprevista de las circunstancias".

precios más bajos de las importaciones. En el contexto del ciclo comercial pertinente de cada rama de producción nacional, esa evolución imprevista de las circunstancias, tal como se identificó en varias respuestas al cuestionario, tuvo como consecuencia que las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero pertinentes tuvieran lugar en un momento tal y aumentaran en cantidades tales que constituyeron una causa sustancial de un nivel de daño grave sin precedentes demostrado por la rama de producción nacional."

Alegaciones y argumentos de las partes

10.112 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d) i) *supra*.

Análisis del Grupo Especial

10.113 Aunque todas las partes en la presente diferencia reconocen que es necesario demostrar que existe una conexión lógica entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones al que un Miembro trata de hacer frente mediante el uso de una medida de salvaguardia⁴⁹⁹⁰, difieren por lo que respecta a la manera en que esto puede lograrse.

10.114 En opinión de los reclamantes, tiene que haber una "relación de causalidad" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar daño grave.⁴⁹⁹¹ La autoridad investigadora está obligada a explicar en qué modo esa evolución está vinculada al aumento de las importaciones en el que se apoya para imponer una medida de salvaguardia.⁴⁹⁹² A juicio de los reclamantes, el análisis de la USITC se basó en datos dispersos e incompletos y dio lugar a vagas sugerencias y especulaciones en el sentido de que las graves perturbaciones monetarias en la ex URSS y en Asia tuvieron por consecuencia un aumento ingente de las exportaciones, o reducciones de las importaciones de acero en esos países, lo que a su vez aumentó las cantidades de acero en el mercado mundial y supuestamente ocasionó un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. Las presuposiciones de la USITC se basan en datos que revelan una disminución del consumo de acero en los mercados afectados. Sin embargo, la USITC no tuvo en cuenta si la producción también disminuyó en esos mercados. Según los Estados Unidos, las palabras "como consecuencia de" indican que algo es "efecto, consecuencia, desenlace o resultado" de otra cosa. Por tanto, la demostración de que un producto está siendo importado en cantidades tales y en condiciones tales que causan daños graves como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias establece en sí misma una conexión lógica entre las cláusulas primera y segunda del párrafo 1 a) del artículo XIX. No hace falta ninguna otra demostración o explicación.⁴⁹⁹³

10.115 El Grupo Especial está de acuerdo con Nueva Zelandia en que no sería adecuado reducir a la inutilidad la obligación de explicar en qué modo la "evolución imprevista de las circunstancias" dio

⁴⁹⁹⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

⁴⁹⁹¹ Véanse las respuestas escritas de las Comunidades Europeas, China y Noruega a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁹² Respuesta escrita de Nueva Zelandia a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

⁴⁹⁹³ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 2 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

lugar a que las importaciones aumentaran hasta causar o amenazar con causar un daño grave. En algunos casos, la explicación puede consistir simplemente en corroborar dos series de datos. Sin embargo, en otros casos puede exigir un análisis mucho más detallado para que quede clara la relación existente entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave. La naturaleza de los hechos, incluida su complejidad, determinará la medida en que tiene que explicarse la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causa daños. La oportunidad de la explicación, su alcance y su calidad son todos ellos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y adecuada.

10.116 En primer lugar, el Grupo Especial observa que en ninguna parte del Informe Inicial de la USITC se hace referencia a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*, salvo, como los reclamantes han indicado, en una nota que figura en la opinión separada de un miembro de la Comisión donde se explica que si bien la normativa de la OMC requiere esa demostración, la legislación estadounidense no lo hace.⁴⁹⁹⁴ Sólo en ese caso se examinan los efectos de la evolución imprevista de las circunstancias por lo que respecta a las medidas de salvaguardia concretas impugnadas. Es cierto que la desintegración de la URSS y la depreciación de las monedas asiáticas se mencionan con respecto a CCFRS.⁴⁹⁹⁵ El párrafo pertinente, que es parte de un examen de la relación de causalidad, remite a la sección OVERVIEW del Apéndice del informe, un análisis de 2-3 páginas de la crisis de Rusia, la crisis asiática y los tipos de cambio. También hay referencias adicionales en las determinaciones concernientes a las barras laminadas en caliente, las barras acabadas en frío, las barras de refuerzo y las varillas de acero inoxidable, como se indica en los párrafos 10.106-10.108 *supra*. En la sección OVERVIEW se identifican las crisis de Rusia y de Asia, así como las fluctuaciones de los tipos de cambio, e incluso se hace referencia a los cambios posteriores a la URSS como "evolución de las circunstancias"⁴⁹⁹⁶, pero la identificación de esas crisis y fluctuaciones no se hace en el contexto de una explicación de si constituían una evolución imprevista de las circunstancias y si dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó daños.

10.117 Además, en su informe inicial, la USITC afirmó que "la desintegración de la URSS dio lugar a aumentos importantes de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países que anteriormente formaban parte de la URSS", de nuevo sin datos que lo apoyen.⁴⁹⁹⁷ Asimismo, los Estados Unidos hacen referencia en sus comunicaciones al aumento de las importaciones procedentes de Rusia, Kazajistán y Lituania.⁴⁹⁹⁸ Esas cifras eran parte de un gráfico de importaciones procedentes de muchos países (INV-Y-180), pero en el Informe de la USITC sólo se hacían referencias a ese gráfico en apoyo de declaraciones relacionadas con importaciones procedentes de países que son

⁴⁹⁹⁴ Primera declaración oral pronunciada por Suiza, párrafos 8-10, donde se cita Informe de la USITC, volumen I, opinión separada de la Sra. Bragg, página 270, nota 4 (Prueba documental CC-6).

⁴⁹⁹⁵ Véase el párrafo 10.106.

⁴⁹⁹⁶ Véase el párrafo 10.108.

⁴⁹⁹⁷ Informe de la USITC, página 58.

⁴⁹⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 970-971, donde se citan los cuadros Dataweb de la USITC (EE.UU - Prueba documental 49), que no se incluyeron en el informe de la autoridad competente, e INV-Y-180: (EE.UU - Prueba documental 40), que se citó en el informe de la autoridad competente pero por razones que no guardan relación con una explicación de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

partes en el TLCAN⁴⁹⁹⁹ o con importaciones en general, sin análisis alguno de si las importaciones eran consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁰⁰⁰ Lo que es más importante, no se citaron en apoyo de ningún análisis de una evolución imprevista de las circunstancias, ni se incluyeron en un análisis de esa naturaleza. Por tanto, tampoco pueden utilizarse ante el Grupo Especial para subsanar lagunas en el razonamiento de la USITC.

10.118 En resumen, sólo hay referencias *ad hoc* a las crisis asiática y de Rusia en el Informe Inicial de la USITC, que no abordó la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*. Tampoco hay un examen adecuado de la vinculación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causó daños graves por lo que respecta a cada una de las medidas de salvaguardia específicas objeto de la presente diferencia.

10.119 Examinaremos seguidamente el Segundo Informe Complementario de febrero, que comienza con la siguiente declaración:

"Respondemos en la forma siguiente a la decisión del USTR de que identifiquemos cualquier evolución imprevista de las circunstancias que ocasionara que las importaciones de los productos de acero pertinentes aumentaran en tal cantidad que constituyeron una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave. (...) "

10.120 Esto puede representar un reconocimiento por la USITC de que estaba identificando por vez primera una "evolución imprevista de las circunstancias" como consecuencia de la cual las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero pertinentes estaban aumentando en tal cantidad que causaban daño grave o amenaza de daño grave en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994. Observamos a ese respecto la afirmación de la USITC de que "en la medida en que las decisiones de grupos especiales de la OMC han sugerido que el concepto de evolución 'imprevista' de las circunstancias guarda relación con las expectativas de los negociadores de las concesiones arancelarias pertinentes, observamos que esa evaluación trasciende en muchos aspectos el ámbito de competencia de este organismo, ya que las negociaciones comerciales multilaterales no forman parte de su mandato, sino que son competencia del USTR y de los organismos pertinentes del Poder Ejecutivo".⁵⁰⁰¹

10.121 En el Segundo Informe Complementario, la USITC insiste en los *efectos globales* que las crisis financieras asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía y el dólar estadounidense, tuvieron para desplazar el acero a distintos mercados (como demostraban lo que denomina "fricciones comerciales en muchos mercados"). Después de la crisis de Rusia, por ejemplo, veintidós interlocutores comerciales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Taiwan, Tailandia, Turquía,

⁴⁹⁹⁹ Informe de la USITC, páginas 167-169, notas 1026, 1032, 1044; página 179, nota 1109; páginas 213-214, notas 1354-1355 y 1257-1361; páginas 222-223, notas 1433-1437; pueden encontrarse referencias análogas en las opiniones separadas de los miembros de la Comisión.

⁵⁰⁰⁰ Informe de la USITC, página 210, nota 1328; página 213, nota 1353; página 218, nota 1402; página 222, nota 1432; página 371, nota 88; páginas 372-373, nota 98; página 374, nota 108; páginas 387-388, nota 165; página 396, nota 203; página 402, nota 245; pueden encontrarse referencias análogas en las opiniones separadas de los miembros de la Comisión.

⁵⁰⁰¹ Segundo Informe Complementario de la USITC, Apéndice I, páginas 1-4 (Prueba documental CC-11).

la UE, Venezuela y Viet Nam) han iniciado investigaciones o publicado órdenes antidumping contra las importaciones de acero ruso.

10.122 A nuestro entender, la fragilidad del Informe de la USITC reside en que si bien describe una serie plausible de circunstancias imprevistas como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos procedentes de varias fuentes podían haber aumentado, no llega a demostrar que esas circunstancias realmente ocasionaron un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.123 El Grupo Especial opina que incluso en el caso de que "volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero"⁵⁰⁰², esto no significa, en sí mismo, que las importaciones en los Estados Unidos aumentaron como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el artículo XIX del GATT obliga a demostrar que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un *aumento de las importaciones* en los Estados Unidos. A nuestro juicio, la explicación de la USITC no vinculó esos desplazamientos del mercado del acero con los aumentos específicos de las importaciones *en los Estados Unidos* objeto de examen.

10.124 La USITC sí hace referencia al aumento de las importaciones: "En particular, como indican los datos que figuran en el expediente, las importaciones aumentaron a lo largo del período de investigación, y las importaciones de muchas de las categorías de productos objeto de examen alcanzaron su nivel máximo en 1998." Sin embargo, una vez más esa referencia se hace sin datos que la apoyen. La USITC añade que "a medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaban otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron" y que "numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios". Aunque esto puede ser cierto, y tomamos nota a ese respecto de los datos sobre aumento de las importaciones que figuran en las constataciones de la USITC sobre dicho aumento, no hay referencia alguna a análisis o pruebas justificativos específicos.

10.125 Es perfectamente posible que las contracciones del consumo a las que se refirió la USITC en algunas partes del mundo ocasionaran un aumento de las importaciones en los Estados Unidos, especialmente si la superproducción de productos de acero en general en el mercado mundial del acero impedía la subida de los precios. Aunque esto puede ser una explicación plausible, la USITC no proporcionó ningún dato en apoyo de su afirmación general de que la confluencia de circunstancias imprevistas tuvo por consecuencia el aumento de las importaciones *específicas* objeto de la presente diferencia. El Grupo Especial opina que la complejidad del asunto requería un análisis económico más profundo y detallado.

10.126 Como señalan con razón los reclamantes, la explicación de la USITC guarda relación con la producción de acero en general, y no describe la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones de los productos de acero *específicos* objeto de examen.⁵⁰⁰³

⁵⁰⁰² Véase el párrafo 10.110.

⁵⁰⁰³ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 136-139; Primera comunicación escrita de Suiza, párrafos 122-125; Primera comunicación escrita de Noruega, párrafos 124-127;

10.127 El Grupo Especial estima que si bien no es necesario que una evolución imprevista de las circunstancias afecte únicamente a un sector económico, o que afecte a segmentos de un sector económico o una rama de producción en forma distinta, la USITC estaba obligada a explicar de qué manera el aumento de las importaciones de los productos de acero específicos objeto de la investigación estaba vinculado a la confluencia de circunstancias imprevistas y era consecuencia de su evolución. Cabe suponer que las crisis asiática y de Rusia afectaron a algunos países más que a otros, y a ciertos productos de acero más que a otros, dependiendo de la producción de esos productos de cada uno de esos países. Esa fue ciertamente la opinión de los productores que en los cuestionarios de la USITC afirmaron, por ejemplo, que la crisis financiera asiática estaba teniendo una repercusión negativa en el funcionamiento de la rama de producción nacional con respecto al alambre de acero inoxidable, pero no con respecto a las varillas de acero inoxidable, las barras de acero inoxidable o las barras de refuerzo.⁵⁰⁰⁴

10.128 A pesar de lo que pidió a los productores en los cuestionarios, la USITC no hizo intento alguno de establecer diferencias en los efectos que la presunta evolución imprevista de las circunstancias tuvo en los distintos sectores de productos a los que las diversas medidas de salvaguardia afectaban.

10.129 En una nota, la USITC afirmó que:

"La mayor parte del aumento de las *importaciones de acero inoxidable y para herramientas* tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) *podieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación*, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, alambre inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. Véase INV-Z-013."⁵⁰⁰⁵

10.130 La USITC no detalló más esta cuestión, y en lugar de ello se limitó a afirmar que la "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar, "como indican los datos que figuran en el expediente, a un aumento de las importaciones en el período de investigación, en el que muchas categorías de productos objeto de examen alcanzaron el nivel máximo de importación en 1998".⁵⁰⁰⁶

Primera comunicación escrita de China, párrafos 94-96; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.20.

⁵⁰⁰⁴ Cuadro STAINLESS-108, Informe de la USITC, volumen III, página STAINLESS-89, y cuadro LONG-102, Informe de la USITC, volumen II, página LONG-100.

⁵⁰⁰⁵ Segundo Informe Complementario de la USITC, nota 24, página 4.

⁵⁰⁰⁶ Véase el párrafo 10.111.

La USITC no respaldó esa alegación haciendo referencia a los datos concernientes a cada una de las medidas de salvaguardia específicamente objeto de examen.

10.131 Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la Sra. Bragg, que formuló opiniones adicionales separadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias en el Segundo Informe Complementario de febrero. Dejando aparte la cuestión del valor de la opinión de un miembro de la Comisión en relación con la de la mayoría, la Sra. Bragg afirma claramente que "este aumento de las importaciones fue consecuencia de las crisis financieras globales imprevistas en Asia y Rusia ...". Sin embargo, no respalda su conclusión, limitándose simplemente a afirmar que la conclusión de la frase citada "es evidente". En una nota añade: "(...) *dio lugar a que las importaciones en los Estados Unidos de ciertos productos de acero objeto de investigación aumentaran en cantidades tales que tuvieron repercusiones negativas en las ramas de producción nacionales durante el período comprendido entre enero de 1996 y junio de 2001*" (sin cursivas en el original). Una vez más, la Sra. Bragg parece poder concluir que las importaciones de "ciertos" productos de acero aumentaron. Sin embargo, no especificó cuáles, ni la manera en que el aumento de las importaciones relacionadas con cada una de las medidas de salvaguardia estaba vinculado con la confluencia de circunstancias imprevistas identificada.

10.132 Aunque los Estados Unidos aducen que había datos que apoyaban el análisis de la USITC, aparte de los datos sobre consumo concernientes a los países más gravemente afectados en Asia Sudoriental y los datos sobre producción y consumo de las anteriores repúblicas de la URSS⁵⁰⁰⁷, estas pruebas, que se presentaron por primera vez como pruebas pertinentes ante el Grupo Especial, y no se citaron en el Informe de la USITC como parte de una explicación razonada y adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias, preocupan al Grupo Especial.

10.133 Por ejemplo, los Estados Unidos remiten en su comunicación⁵⁰⁰⁸ a partes del Informe de la USITC que contienen, en notas al pie, referencias a cuadros donde figuran las importaciones por países y por productos correspondientes a todo el período de investigación.⁵⁰⁰⁹ No cabe duda de que esos cuadros contenían datos que podían haberse utilizado para explicar la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un aumento de importaciones que causaron daños. Sin embargo, la autoridad competente no hizo tal cosa. De hecho, el texto al que corresponden las notas no guarda relación alguna con una explicación de la evolución imprevista de las circunstancias o se refiere en términos generales a las importaciones sin especificar de dónde procedían.

⁵⁰⁰⁷ Respuesta escrita de los Estados Unidos a la pregunta 7 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁵⁰⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 966-970.

⁵⁰⁰⁹ Las secciones del informe de la USITC que los Estados Unidos han señalado a nuestra atención son: páginas 65-66 (CPLPAC), 99-100 (barras laminadas en caliente), 107-108 (barras acabadas en frío), 115-116 (barras de refuerzo), 168-170 (ciertos tubos soldados), 178-180 (ABJH), 213-214 (barras de acero inoxidable), 222-223 (varillas de acero inoxidable), 259-260 (alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Koplan), 303-305 (productos planos de acero al carbono y alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Bragg), 309-310 (productos de acero fundido con estaño, miembro de la Comisión Miller), 347 (alambre y cables de alambre de acero inoxidable, miembro de la Comisión Devaney).

10.134 En sus comunicaciones, los Estados Unidos también hacen referencia al aumento de las importaciones procedentes de Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.⁵⁰¹⁰ Estimamos que estas pruebas de apoyo *ex post*, que se basan en información que no figura ni se menciona en el informe de la autoridad competente (pero que está disponible en el sitio Web de la USITC) puede ser útil para refutar otros argumentos planteados por los reclamantes, y podría incluso ser la explicación adecuada de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones. No obstante, lleva a preguntarse si los Estados Unidos, en esta etapa avanzada del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, están tratando de subsanar lagunas que la USITC dejó en la explicación proporcionada en el informe que publicó.

10.135 El Grupo Especial considera que, habida cuenta de la complejidad derivada de la confluencia de circunstancias imprevistas a la que la USITC hizo referencia, sumada a la complejidad del presente caso, la explicación dada por la USITC sobre cómo la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño grave no es razonada y adecuada. Además, tampoco se apoya en datos pertinentes, y no demuestra, como cuestión de hecho, que esa evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero específicos que son objeto de las medidas de salvaguardia impugnadas.

10.136 Los reclamantes aducen también, en particular, que no se demostró que esa evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones procedentes de Rusia, y que los Estados Unidos no estaban facultados para tener en cuenta el aumento de las importaciones procedentes de Rusia. Abordaremos esta cuestión más abajo.

Conexión lógica entre las concesiones arancelarias de un Miembro y el aumento de las importaciones causante de daño grave

Alegaciones y argumentos de las partes

10.137 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.2 d) *supra*.

Análisis del Grupo Especial

10.138 Los argumentos de los reclamantes se apoyan en el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX, que establece, entre otras cosas, que el aumento de las importaciones que causa daños debe producirse "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo*".

10.139 En *Corea - Productos lácteos y Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación afirmó que:

"En lo que respecta a la expresión 'por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]', *estimamos que esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994. A este respecto, observamos*

⁵⁰¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 962-965, donde se citan la Primera comunicación escrita de China, párrafo 103 y los cuadros Dataweb de la USITC (EE.UU. - Prueba documental 49).

que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994.⁵⁰¹¹ (sin cursivas en el original)

10.140 A nuestro juicio, cuando el Órgano de Apelación escribió "esta frase significa solamente", interpretaba que las palabras "como consecuencia de ... concesiones arancelarias" significaban que la conexión lógica entre las concesiones arancelarias y el aumento de las importaciones causante de daño grave queda demostrada cuando hay pruebas de que el Miembro importador ha hecho concesiones arancelarias para el producto pertinente.

10.141 Sin embargo, los reclamantes han aducido que la presente diferencia plantea una cuestión distinta. A su juicio, la cuestión es si un Miembro puede invocar una medida de salvaguardia para proteger a su rama de producción del aumento de importaciones procedentes de un país que no es miembro de la OMC -en otras palabras, de un país con el que no tiene obligaciones o al que no ha hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC.

10.142 El Grupo Especial conviene con las partes en que las medidas de salvaguardia tienen que usarse contra importaciones de productos para los cuales se han hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC. Sin embargo, lo que aquí sucede es que no está claro si la USITC quería aducir que la confluencia de circunstancias imprevistas dio lugar al aumento de las importaciones procedentes de Rusia o de las repúblicas ex soviéticas *per se*. Ciertamente, en su informe inicial la USITC afirma que "la desintegración de la URSS ha dado lugar a importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países anteriormente pertenecientes a la URSS".⁵⁰¹² En su Segundo Informe Complementario, la USITC sostiene asimismo que "dificultades financieras imprevistas dieron lugar a un aumento acusado de las exportaciones de acero procedentes de la ex Unión Soviética entre 1996 y 1999".⁵⁰¹³ Sin embargo, hacia el final de su demostración, la USITC aparentemente aduce más bien que las circunstancias imprevistas, consideradas conjuntamente, ocasionaron un desplazamiento general de los mercados de acero mundiales que dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de productos de acero procedentes de diversas y numerosas fuentes extranjeras:

"Tradicionalmente, las importaciones de acero han representado un papel en el mercado estadounidense.⁵⁰¹⁴ Sin embargo, después del comienzo de las crisis económicas asiática y de Rusia, volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero. El mercado estadounidense, en el que la demanda seguía siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada. Numerosas devaluaciones de monedas hicieron que las exportaciones desplazadas resultaran especialmente

⁵⁰¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

⁵⁰¹² Informe de la USITC, página 58 (se omiten las notas al pie).

⁵⁰¹³ Las exportaciones aumentaron porque la disminución de la producción de acero en la ex-Unión Soviética no fue proporcional a la disminución del consumo. El consumo de acero disminuyó más de un 70 por ciento de 1991 a 1998. USITC Pub. 3479, volumen II, cuadro OVERVIEW -4.

⁵⁰¹⁴ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figura OVERVIEW -10.

atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios. A medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaban otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron."^{5015, 5016,}
5017

10.143 El Grupo Especial entiende que los Estados Unidos aducen que los desplazamientos del acero en los mercados mundiales dieron lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos procedentes de todas las fuentes, y no sólo a un aumento de las importaciones procedentes de Asia y Rusia. Creemos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero esta hipótesis requiere una explicación razonada y adecuada de esa correlación entre hechos y efectos.

10.144 A nuestro entender, esta explicación ulterior por parte de la USITC de los efectos de esa confluencia de circunstancias imprevistas que ocasionó un aumento de las importaciones procedentes de numerosas fuentes parece plausible, pero no está suficientemente apoyada y explicada. Por tanto, a la luz de lo que en definitiva concluimos en los párrafos 10.145-10.150 *infra*, el Grupo Especial no considera necesario examinar el argumento de los reclamantes de que el aumento de las importaciones (directamente procedentes) de Rusia no es pertinente porque los Estados Unidos no han hecho concesiones arancelarias a Rusia.

4. Conclusión

10.145 El Grupo Especial considera, en suma, que la complejidad de la evolución imprevista de las circunstancias invocada por la USITC requería una demostración más detallada y respaldada por más datos que los facilitados por la USITC. Por ejemplo, aunque la USITC afirma que "el mercado estadounidense, en el que la demanda siguió siendo fuerte, fue el destino de una parte importante de esa producción extranjera desplazada"⁵⁰¹⁸, cabe preguntarse, en primer lugar, cuánto acero se desplazó y de dónde. Si la autoridad competente consideró que la parte importada en los Estados Unidos era "una parte importante", cabe suponer que la USITC era consciente de cuánto se había desplazado en

⁵⁰¹⁵ (Nota original). USITC Pub. 3479, volumen II, figuras OVERVIEW -10 y OVERVIEW -16.

⁵⁰¹⁶ (Nota original). La mayor parte del aumento de las importaciones de acero inoxidable y para herramientas tuvo lugar en una etapa avanzada del período de investigación. El expediente indica que los cambios espectaculares de los tipos de cambio del dólar estadounidense durante el período de investigación ocasionaron un aumento de las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas en la última mitad del período. Además, mientras que la crisis financiera asiática y la desintegración de la Unión Soviética (y los consiguientes cambios en los mercados de acero de Rusia y Europa Oriental) pudieron representar un papel menos importante del que representaron con respecto a las importaciones de otros productos de acero abarcados por esta investigación, su efecto continuado hizo que el mercado estadounidense resultara más atractivo para las importaciones de productos de acero inoxidable y para herramientas. Esa evolución imprevista de las circunstancias afectó a las condiciones de competencia de los productos de acero inoxidable y para herramientas y causó o amenazó con causar daños graves a las ramas de producción nacionales de barras inoxidables, varillas para alambre de acero inoxidable, alambre inoxidable, accesorios inoxidables y acero para herramientas. Véase INV-Z-013.

⁵⁰¹⁷ Segundo Informe Complementario de la USITC.

⁵⁰¹⁸ Véase el párrafo 10.110.

total, así como de cuánto se había desplazado a los Estados Unidos y no a otros países, o al menos de la proporción.

10.146 Estimamos que la USITC debería haber proporcionado una explicación más amplia y coherente de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias *dio lugar* al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, de su origen y de su alcance. Estimamos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero que no proporcionó una explicación razonada y adecuada a ese respecto.

10.147 El Grupo Especial recuerda que como la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo para la imposición de una medida de salvaguardia, esa demostración debe hacerse con respecto a cada medida de salvaguardia. Aunque la evolución imprevista de las circunstancias ofrezca la misma justificación para varias medidas de salvaguardia, el Grupo Especial considera que la USITC estaba obligada a explicar por qué esto era así y por qué cada uno de los productos específicos objeto de examen se vio afectado por la confluencia de circunstancias imprevistas.

10.148 Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial constata que, habida cuenta de la complejidad de las alegaciones formuladas por la USITC, incluida su argumentación basada en una confluencia de factores económicos, la Comisión no proporcionó una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de circunstancias imprevistas que destacó dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero específicamente objeto de examen, causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, no hay necesidad de examinar el resto de los argumentos planteados por los reclamantes, entre ellos si los elementos de hecho apoyaban las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.

10.149 Por todos los motivos anteriormente expuestos, el Grupo Especial constata que las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias no constituyen una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de las crisis asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y del dólar estadounidense, dieron lugar realmente a un aumento de importaciones específicas en los Estados Unidos que causaron daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.150 En consecuencia, el Grupo Especial constata que todas las medidas de salvaguardia impugnadas en la presente diferencia son incompatibles con las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

D. ALEGACIONES RELATIVAS AL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.151 Las alegaciones y argumentos de las partes concernientes al "aumento de las importaciones" figuran en las secciones VII.F.2-4 *supra*.⁵⁰¹⁹

⁵⁰¹⁹ El Grupo Especial es consciente de que algunos de los reclamantes no invocaron el artículo XIX del GATT de 1994 en apoyo de sus alegaciones relativas al aumento de las importaciones. Por consiguiente, el Grupo Especial no ha examinado esas alegaciones sino que, en cambio, se ha centrado en las alegaciones

2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.152 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, dice así:

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores."
(se omite la nota al pie)

10.153 El párrafo 2 del artículo 4 establece los requisitos operacionales para determinar si se dan las condiciones identificadas en el párrafo 1 del artículo 2. Con respecto al aumento de las importaciones, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere, en la parte pertinente, que:

"En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán ... el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos ..."

3. Análisis del Grupo Especial

a) Las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

10.154 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que un Miembro sólo podrá aplicar a un producto una medida de salvaguardia si ha determinado "que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores ...".

10.155 Todas las partes están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 establece tres condiciones que deben satisfacerse para que pueda imponerse una medida de salvaguardia, y que una de esas condiciones es el "aumento de las importaciones". Las partes discrepan sobre si el párrafo 1 del artículo 2 fija algún umbral, ya sea cuantitativo y/o cualitativo, para esa prescripción del "aumento de las importaciones".

10.156 Los reclamantes se remiten al asunto *Argentina - Calzado (CE)*, donde el Órgano de Apelación afirmó que:

"el aumento de las importaciones debía haber sido 'imprevisto' o 'inesperado' ...
A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que 'han aumentado en tal cantidad' no es una determinación

formuladas con respecto a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, presentadas por todos los reclamantes. El Grupo Especial considera que este enfoque no afecta de ningún modo a los derechos de las partes en relación con sus respectivas alegaciones y defensas relativas al aumento de las importaciones en la presente diferencia.

puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado -o a las de hace cinco años. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta *cualquier* aumento en la cantidad de las importaciones. Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado 'en *tal* cantidad' que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".⁵⁰²⁰

10.157 Los Estados Unidos rechazan esa interpretación del texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias formulada por el Órgano de Apelación. A juicio de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación no podía deducir del párrafo 1 del artículo 2 requisitos que los redactores del tratado no previeron. En particular, los Estados Unidos se remiten al texto del párrafo 1 del artículo 2, que no incluye ninguna referencia a las palabras "reciente", "súbito", "importante" y "agudo". Además, los Estados Unidos opinan que una vez que una autoridad competente ha determinado que las importaciones han aumentado, está facultada para examinar, y examinará, si ese aumento de las importaciones está causando daños graves, de modo que sólo el aumento de las importaciones que cause daños graves permitirá aplicar medidas de salvaguardia compatibles con la OMC. La autoridad competente sólo podrá formular una determinación global de que el aumento de las importaciones está causando daños graves a los productores de los productos nacionales similares cuando haya hecho esas constataciones con respecto al daño grave y la relación de causalidad. En otras palabras, los Estados Unidos aducen que el que el aumento de las importaciones sea *lo bastante* reciente, *lo bastante* súbito, *lo bastante* agudo y *lo bastante* importante *para causar* o amenazar con causar daño grave es una interrogante que se responde a medida que las autoridades competentes progresan en el resto de su análisis (es decir, en su consideración del daño grave o amenaza de daño grave y de la relación de causalidad). Según los Estados Unidos, esos análisis no tienen por qué formar parte de la evaluación de la cuestión básica de si las importaciones han aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional.⁵⁰²¹

10.158 El Grupo Especial observa, en primer lugar, que todas las partes están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 requiere que las importaciones hayan aumentado. Normalmente, una conclusión de que las importaciones han aumentado requerirá una comparación entre los niveles de importación en distintos períodos o en distintos momentos. El artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias nada dicen sobre el marco temporal que ha de ser la base de la comparación.

10.159 No obstante, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que "las importaciones [hayan] aumentado en tal cantidad ..." (en la versión inglesa *a product is being imported in... increased quantities*). El Grupo Especial estima que el uso del presente en la locución "*is being imported*" tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es preciso que las autoridades competentes examinen importaciones recientes, y que el aumento de las importaciones sea "reciente".

⁵⁰²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

⁵⁰²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177.

El Grupo Especial observa que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT de 1994 especifican concretamente la longitud del período de investigación a efectos de determinar el aumento de las importaciones.

10.160 Los reclamantes no impugnan la elección de un período de investigación de cinco años *per se*. Antes bien, lo que consideran inadmisibile es que la USITC, en términos generales, no se centrara suficientemente en la situación de las importaciones en la última parte de período de investigación.

10.161 El Grupo Especial considera que, en consecuencia, para determinar si las importaciones han aumentado recientemente es preciso identificar el período reciente pertinente, y evaluar el desarrollo de las importaciones durante ese período reciente, caso por caso. Además, en la práctica es muy frecuente que la cuantía del aumento de las importaciones (en términos absolutos o relativos) no muestre un movimiento ascendente inequívoco, sino movimientos tanto ascendentes como descendentes que alternan con el paso del tiempo, con amplitud distinta.⁵⁰²² Dado que no hay períodos definidos o prescritos dentro de los cuales deban compararse las importaciones, una autoridad competente tiene que realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las características de la evolución de las cuantías de importación a lo largo de todo el período de investigación, y evaluar si, dentro de esa globalidad, las importaciones han aumentado recientemente.⁵⁰²³

10.162 Por lo que respecta a *cuán* recientemente tienen que haber aumentado las importaciones, el Grupo Especial observa, como hizo el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos*⁵⁰²⁴, que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que "las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad". Por tanto, no es preciso que las importaciones *estén* aumentando en el momento de formularse la determinación; lo que es necesario es que las importaciones *hayan* aumentado, si los productos se siguen importando en esa cantidad mayor. En consecuencia, el Grupo Especial comparte la opinión del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que el hecho de que el aumento de las importaciones tenga que ser "reciente" no significa que deba persistir hasta el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad investigadora, ni hasta el final mismo del período de investigación.⁵⁰²⁵ Como indicó el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*⁵⁰²⁶, la atención debe centrarse en los datos más recientes, pero éstos no deben examinarse *aislándolos* de los datos relativos a la parte menos reciente del período de investigación. Sin embargo, como indica el uso del presente "*are being*", es implícito que las importaciones se mantienen en el presente a niveles más altos (es decir, que han aumentado).

10.163 El que una disminución de las importaciones al final del período de investigación impida, en un caso concreto, hacer una constatación de que las importaciones han aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dependerá, por tanto, de si, a pesar de esta disminución posterior, el aumento anterior significa que el producto (se sigue) importando en mayor cantidad. En esta evaluación los factores que han de tenerse en cuenta son la duración y el nivel de la

⁵⁰²² Véanse a ese respecto, como ejemplos ilustrativos, los gráficos sobre importaciones en términos absolutos y relativos presentados más adelante en esta sección sobre el aumento de las importaciones.

⁵⁰²³ Véase también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.161.

⁵⁰²⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

⁵⁰²⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

⁵⁰²⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.207.

disminución al final del período de investigación pertinente, así como las características, por ejemplo la agudeza y el alcance, del aumento que tuvo lugar antes.

10.164 Para dar un ejemplo extremo, una leve disminución corta y muy reciente no menoscabaría un aumento global si las importaciones se han multiplicado por 10 en años anteriores. A la inversa, para dar un ejemplo extremo opuesto, no puede seguirse afirmando que las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad, o de hecho en *cualquier* cantidad, si en el momento de formularse la determinación la cuantía de las importaciones ha llegado casi a cero o a un nivel inferior al de cualquier momento del período de investigación.⁵⁰²⁷

10.165 El Grupo Especial estima que las autoridades competentes, al investigar si las importaciones han aumentado en el período reciente, y si el aumento de las importaciones está causando daños graves a los productores nacionales de productos nacionales similares o directamente competidores, están obligadas a tener en cuenta las *tendencias* de las importaciones a lo largo del período de investigación, como sugiere el párrafo 2 a) del artículo 4.⁵⁰²⁸ Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que se evalúen "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones ... en términos absolutos y relativos", el Grupo Especial no considera justificado el argumento de que ese ritmo tiene que acelerarse siempre, o de que tiene que ser positivo en cada momento del período de investigación.

10.166 Además, el Grupo Especial recuerda que la finalidad misma de una medida de salvaguardia es hacer frente al resultado de acontecimientos inesperados (una evolución imprevista de las circunstancias de conformidad con el artículo XIX del GATT), concretamente un aumento de las importaciones que causa daños graves. Este carácter imprevisto e inesperado de las circunstancias que ocasiona el aumento de las importaciones, así como el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, requiere una evaluación de si las importaciones aumentaron súbitamente de modo que la situación se convirtió en un caso de urgencia en el que era preciso adoptar medidas de salvaguardia. En consecuencia, el Grupo Especial estima que el aumento de las importaciones debe ser "súbito".

10.167 Estimamos que cuando el Órgano de Apelación afirmó que "el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'⁵⁰²⁹", estaba actuando en el marco del mandato del párrafo 2 del artículo 3 del ESD de aclarar las disposiciones vigentes, en este caso el sentido de las palabras "han aumentado en tal cantidad".⁵⁰³⁰ A juicio del Grupo Especial, una constatación de que las importaciones han aumentado a tenor del párrafo 1 del artículo 2 cuando es evidente que el aumento ha sido hasta cierto punto reciente, súbito, agudo e importante.

⁵⁰²⁷ No descartamos que pueda hacerse una excepción si, a pesar de la profunda caída, hay indicaciones de que esa caída sólo es temporal y en algún sentido artificial. Véase también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.159.

⁵⁰²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129; e informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.276.

⁵⁰²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

⁵⁰³⁰ El Grupo Especial también está obligado por el mandato de aclarar las disposiciones vigentes, que evidentemente también implica, como se indica en el párrafo 2 del artículo 19 del ESD, que las constataciones y recomendaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación "no podrán entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados".

10.168 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no hay criterios absolutos por lo que respecta a *cuán* súbito, reciente e importante el aumento debe ser para que se pueda considerar como un "aumento" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En contraste, la falta de criterios *absolutos* no puede llevar a la conclusión de que no hay ningún criterio, y de que cualquier aumento entre dos puntos temporales identificados satisface lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial también conviene con los Estados Unidos en que lo que hay que preguntarse no es si las importaciones han aumentado "reciente y súbitamente" *en abstracto*. Es necesaria una evaluación *concreta*. Una autoridad competente deberá realizar un análisis teniendo en cuenta todas las características de la evolución de las cuantías de importación y el hecho de que el aumento de las importaciones sea hasta cierto punto reciente y súbito.

10.169 El Grupo Especial estima que si bien una autoridad competente debe hacer una única⁵⁰³¹ determinación de que las importaciones aumentaron de modo que causaron daños graves, es preciso que hagan constataciones diferenciadas con respecto a cada una de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para que un Miembro pueda imponer una medida de salvaguardia, tendrá que haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias (artículo XIX del GATT de 1994) y haber formulado una determinación de que el aumento de las importaciones estaba causando daños graves (párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias) a los productores nacionales pertinentes. El Grupo Especial estima que la investigación de los tres requisitos que componen la determinación de que el aumento de las importaciones está causando daños graves, así como la demostración de si esto es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no tienen que hacerse o completarse en un orden específico. Conjuntamente, esas constataciones diferenciadas deben ofrecer una explicación razonada y adecuada (artículo 2, párrafos 1 del artículo 3 y artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias) de la manera en que se han satisfecho los requisitos previos pertinentes para imponer medidas de salvaguardia compatibles con la OMC.

10.170 Dicho esto, el Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que las autoridades competentes, al evaluar si los hechos justifican una conclusión de que las importaciones han aumentado "en tal cantidad" y se han realizado "en condiciones tales", tendrán que demostrar en primer lugar que las importaciones aumentaron, en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Esto no significa que en última instancia "cualquier aumento bastará", ya que las autoridades competentes también tienen que determinar si ese aumento es súbito y reciente dentro de un período de tiempo pertinente determinado caso por caso.

10.171 El Grupo Especial estima, no obstante, que esas constataciones de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, distintas de sus constataciones sobre el daño y la relación de causalidad, pueden basarse en los resultados de toda su investigación. Las constataciones de la autoridad competente sobre el primer requisito -el aumento de las importaciones- pueden tener efectos en las constataciones concernientes al daño o a la relación de causalidad, como prescribe el párrafo 2 a) del artículo 4. Cuando una autoridad competente examina las demás condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia, determina, como requirió el Órgano de

⁵⁰³¹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 73-74: "Consideramos que debe darse a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* una interpretación coherente, en particular a la luz de la conexión textual explícita que existe entre esas dos disposiciones. Según la cláusula inicial del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 -'No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que ...'- *ambas* disposiciones establecen normas que rigen una determinación *única*, formulada con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4."

Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.

b) Datos correspondientes a todo el año 2001

10.172 Los reclamantes aducen que la USITC pasó por alto las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, es decir, los datos correspondientes a todo el año 2001 (incluidos los últimos seis meses siguientes al final del período de investigación), e insisten en que cuando la USITC, en febrero de 2002, actualizó su informe y completó su determinación, se disponía de datos correspondientes a todo el año 2001. Según los Estados Unidos, consideraciones jurídicas y prácticas fundamentales deberían llevar al Grupo Especial a rechazar la tentativa de los reclamantes de ampliar el período de investigación integrando datos correspondientes a todo el año 2001 que no figuran en el expediente de la investigación de la USITC iniciado a principios de julio de 2001.

10.173 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no puede pedirse a una autoridad competente que tenga en cuenta datos y pruebas de los que no dispone en el momento en que formula su determinación.⁵⁰³² En este caso, la determinación en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, la determinación sobre el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el daño grave, fue formulada por la USITC en octubre de 2001. En esa fecha no habría habido posibilidad alguna de disponer de datos para todo el año 2001. Además, esos datos guardaban relación con acontecimientos que (al menos parcialmente) tuvieron lugar *después* de la determinación. El hecho de que nuevos datos se hagan públicos después de haberse formulado una determinación no obliga a formular una nueva determinación que sustituya a la ya formulada. Lo que el Presidente hizo en 2002 no fue una "determinación" en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque el Presidente no determinó que el aumento de las importaciones estaba causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, los datos sobre volúmenes de importación correspondientes a la segunda mitad de 2001 no eran pertinentes para la cuestión de si se había producido un "aumento de las importaciones" con respecto a las determinaciones formuladas por la USITC en octubre de 2001.

10.174 En consecuencia, el Grupo Especial procederá a evaluar las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones de cada producto objeto de examen sobre la base de los datos de que la USITC disponía al final del período de investigación, es decir, al finalizar junio de 2001. Por consiguiente, el Grupo Especial no tendrá en cuenta los datos concernientes a la segunda mitad de 2001.⁵⁰³³

⁵⁰³² Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 71: "No obstante, la debida diligencia de un Miembro no puede incluir el examen de pruebas que no existían, por lo que no cabía la posibilidad de que fueran tomadas en cuenta cuando el Miembro formuló su determinación. La demostración por un Miembro de que las importaciones en su territorio de un determinado producto han aumentado en tal cantidad que causan un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) a la rama de producción nacional sólo puede basarse en hechos y pruebas existentes en el momento en que se formuló la determinación. Debido al carácter urgente de una investigación de esa naturaleza, cabe que el Miembro no pueda aplazar su determinación para tener en cuenta pruebas de las que sólo podría disponer en una fecha posterior. Incluso una determinación sobre la existencia de una amenaza de perjuicio grave ha de basarse necesariamente en proyecciones extrapoladas de los datos *existentes*." Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 150 y 172.

⁵⁰³³ El Grupo Especial recuerda que un Miembro sólo puede imponer una medida de salvaguardia en la medida y por la duración necesarias para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.

c) El período reciente en la presente investigación

10.175 El Grupo Especial observa una vez más que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica cuál debe ser la duración del período de investigación en una investigación sobre salvaguardias, o si, y en qué manera, ese período debe segmentarse a efectos del análisis. A la luz de la conclusión del Grupo Especial, arriba citada, de que la autoridad competente tiene que haber determinado que las importaciones han aumentado súbita y recientemente, el Grupo Especial centrará por lo general su análisis en la situación de las importaciones en el período más reciente anterior al final del período de investigación, teniendo en cuenta que la situación en la parte anterior del período de investigación también puede arrojar luz sobre la evolución de las importaciones.

d) Norma de examen

10.176 Por último, y con respecto a la evaluación de los aspectos fácticos de la determinación de aumento de las importaciones formulada por la USITC, el Grupo Especial recuerda que la norma de examen que ha de aplicarse requiere determinar si el informe sobre la investigación publicado contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los hechos que tuvo ante sí la USITC justifican la determinación relativa al aumento de las importaciones.⁵⁰³⁴

10.177 El Grupo Especial procederá seguidamente a examinar las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones de cada uno de los productos objeto de examen.

4. Análisis referido a medidas específicas

a) CCFRS

i) *Las constataciones de la USITC*

10.178 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de CCFRS, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.⁵⁰³⁵ Constatamos que las importaciones totales de ciertos productos planos de acero al carbono, incluidos los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido, aumentaron tanto en términos reales como en relación con la producción nacional. En términos reales, el total de

Por lo general, la demora entre la determinación de que el aumento de las importaciones está causando daños graves y la imposición de la medida de salvaguardia afectará a la decisión adoptada de conformidad con los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si hay una demora demasiado larga entre la determinación de la autoridad competente y la imposición efectiva de la medida de salvaguardia, el Miembro importador puede encontrarse en una situación en la que la aplicación de la medida de salvaguardia ya no es necesaria para reparar el daño grave.

⁵⁰³⁴ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.5; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

⁵⁰³⁵ (Nota original). El miembro de la Comisión Sr. Devaney se suma al análisis de la mayoría relativo al aumento de las importaciones tal como figura aquí. Constata además que si el análisis se realiza con respecto a toda la rama de producción tal como él la ha definido, el resultado es el mismo, es decir, que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones.

las importaciones aumentó de 18,4 millones de toneladas cortas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000, un aumento del 13,7 por ciento.⁵⁰³⁶ El total de las importaciones disminuyó de 11,5 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 6,9 millones de toneladas cortas en el de 2001.⁵⁰³⁷ La relación entre las importaciones y la producción nacional (incluida la producción para consumo cautivo) también aumentó durante el período de investigación, del 10 por ciento en 1996 al 10,5 por ciento en 2000.⁵⁰³⁸ Las importaciones también aumentaron en relación con las expediciones comerciales nacionales. El total de las importaciones fue equivalente al 32,6 por ciento de las expediciones comerciales nacionales en 2000, frente a un 31,5 por ciento en 1996.⁵⁰³⁹ En el período intermedio de 2001 el total de las importaciones fue equivalente al 22,7 por ciento de las expediciones comerciales nacionales.⁵⁰⁴⁰

Observamos que en 1998, el punto intermedio del período completo de cinco años examinado, se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones, que alcanzaron su límite máximo no sólo en términos absolutos sino también como porcentaje de la producción estadounidense. Las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono totalizaron 25,3 millones de toneladas cortas, un aumento del 37,5 por ciento sobre los niveles de 1996. Aunque el volumen de las importaciones disminuyó en 1999 y 2000 con respecto a ese límite máximo, el nivel absoluto y la relación entre las importaciones y la producción estadounidenses siguieron siendo significativamente más altos en 1999 y 2000 que al comienzo del período. La repercusión de esta tendencia de las importaciones en el rendimiento de la rama de producción nacional se examina *infra* en el epígrafe Causa Sustancial de Daño Grave.⁵⁰⁴¹

10.179 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC:⁵⁰⁴²

⁵⁰³⁶ (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵⁰³⁷ (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

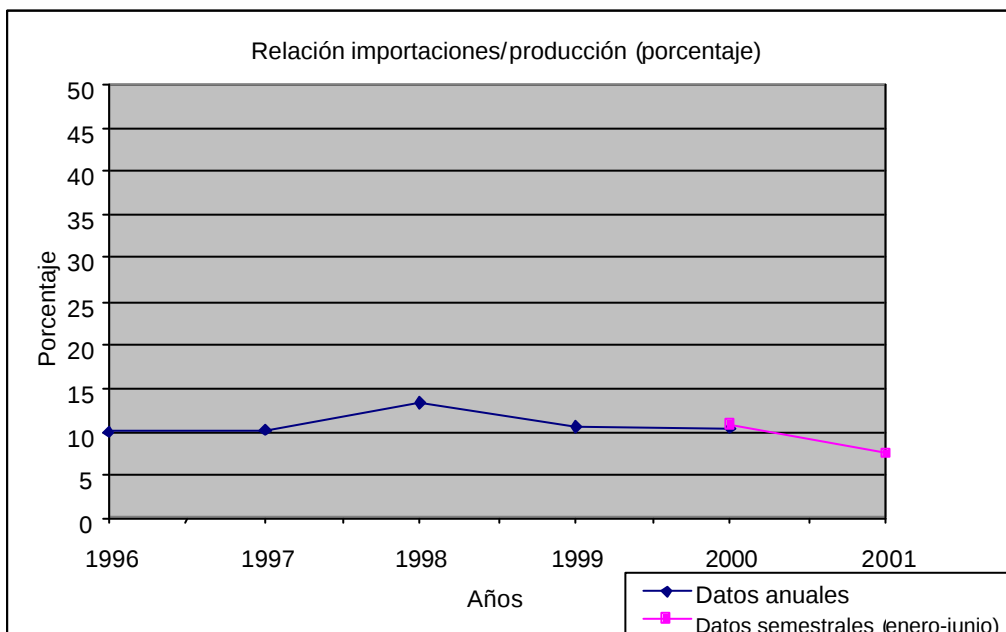
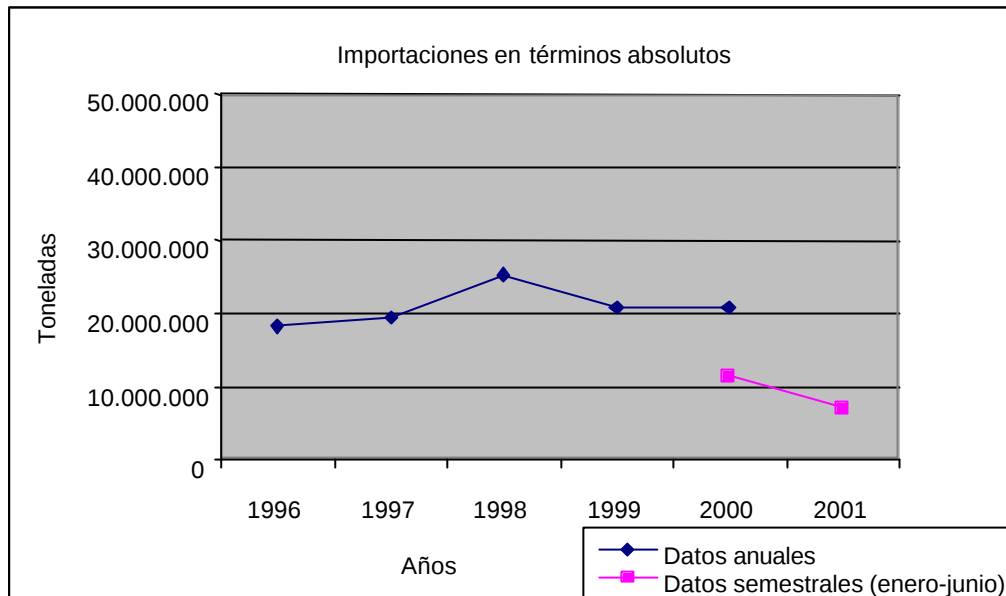
⁵⁰³⁸ (Nota original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵⁰³⁹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público en cuadros FLAT-12 a FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

⁵⁰⁴⁰ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público en cuadros FLAT-12 a FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

⁵⁰⁴¹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 49-50.

⁵⁰⁴² Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.



ii) *Alegaciones y argumentos de las partes*

10.180 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 a) *supra*.

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos absolutos

10.181 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de CCFRS, tal como se publicó en su informe⁵⁰⁴³, no contiene una explicación

⁵⁰⁴³ Informe de la USITC, páginas 49-50.

adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC también observó la disminución importante entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 (de 11,5 a 6,9 millones de toneladas cortas)⁵⁰⁴⁴, pero aparentemente no se centró en este período más reciente, o no lo tomó en cuenta, al concluir que las importaciones "siguen siendo significativamente más altas ... que al comienzo del período".⁵⁰⁴⁵ Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo Especial no cree que la determinación publicada en el Informe de la USITC⁵⁰⁴⁶ contenga una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando".

10.182 Es muy probable que el aumento que tuvo lugar hasta 1998 pudiera considerarse entonces como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Grupo Especial no tiene necesidad de pronunciarse sobre ese punto porque ese aumento, en sí mismo, ya no era lo bastante reciente en el momento de formularse la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.

Importaciones en términos relativos

10.183 El Grupo Especial estima también que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de CCFRS⁵⁰⁴⁷ no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC sólo observó la disminución importante en el período intermedio 2001 por lo que respecta a la relación entre las importaciones y las expediciones comerciales nacionales⁵⁰⁴⁸, no por lo que respecta a la relación entre las importaciones y la producción nacional, que es el criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.184 Al igual que en el caso de las importaciones en términos absolutos, no parece que la USITC se centrara en esta disminución más reciente hasta niveles inferiores a los de cualquier punto del período de investigación, o que al menos la tuviera en cuenta, cuando concluyó que la relación entre las importaciones y la producción nacional "seguía siendo significativamente más alta que al comienzo del período".⁵⁰⁴⁹ Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo

⁵⁰⁴⁴ Informe de la USITC, página 49.

⁵⁰⁴⁵ Informe de la USITC, página 50.

⁵⁰⁴⁶ Informe de la USITC, páginas 49-50.

⁵⁰⁴⁷ Informe de la USITC, páginas 49-50.

⁵⁰⁴⁸ Informe de la USITC, página 50.

⁵⁰⁴⁹ Informe de la USITC, página 50.

Especial no cree que la explicación publicada por la USITC en su informe⁵⁰⁵⁰ sea lo bastante adecuada y razonada para respaldar una conclusión de que las importaciones de CCFRS, como proporción de la producción nacional, "están aumentando".

10.185 El Grupo Especial tampoco necesita pronunciarse sobre si el aumento de las importaciones en relación con la producción nacional que tuvo lugar hasta 1998 podía considerarse un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque, en cualquier caso, ese aumento, en sí mismo, no era lo bastante reciente en la fecha de la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.

Conclusión

10.186 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC no proporcionó una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldaban la determinación de que las importaciones de CCFRS "estaban aumentando", contrariamente a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que "las importaciones de ese producto ... han aumentado en (tal) cantidad".

10.187 El Grupo Especial observa que las partes también han hecho comunicaciones concernientes a la cuestión de si las importaciones de los diversos productos comprendidos en la denominación CCFRS, considerados individualmente, han aumentado. Sin embargo, la USITC no formuló una determinación sobre productos individuales dentro del grupo CCFRS. La USITC sólo formuló su determinación sobre el aumento de las importaciones con respecto a una categoría definida como CCFRS.⁵⁰⁵¹ Esta es la determinación, en virtud de la cual se han adoptado medidas de salvaguardia contra las importaciones de CCFRS, que se examina en esta diferencia. Por tanto, en aplicación de la norma de examen del Grupo Especial, éste no analizará artículos individuales comprendidos en la denominación CCFRS.⁵⁰⁵²

b) Productos de acero fundido con estaño

i) *Las constataciones de la USITC*

10.188 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Constatamos que las importaciones totales⁵⁰⁵³ de productos de acero

⁵⁰⁵⁰ Informe de la USITC, páginas 49-50.

⁵⁰⁵¹ Informe de la USITC, volumen I, página 49. Véase también Informe de la USITC, volumen I, página 25.

⁵⁰⁵² Tomamos nota de las alegaciones de los reclamantes de que el contingente arancelario impuesto a los desbastes constituye una medida diferenciada de la impuesta al resto de CPLPAC. El Grupo Especial no examinará aquí esas alegaciones y argumentos, dado que la USITC formuló su determinación sobre la base de CPLPAC como un único producto, que incluía los desbastes.

⁵⁰⁵³ (Nota original). Incluidas las importaciones procedentes de países partes en el TLCAN.

fundido con estaño han aumentado tanto en términos reales como en relación con la producción nacional durante el período de investigación.⁵⁰⁵⁴ En términos reales, las importaciones aumentaron de 444.684 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 698.543 toneladas cortas en 1999, y aunque disminuyeron hasta 580.196 toneladas cortas en 2000, el aumento global de 1996 a 2000 fue del 30,5 por ciento.⁵⁰⁵⁵ Las importaciones de productos de acero fundido con estaño totalizaron 263.091 toneladas cortas en el período intermedio de 2001, un 11,1 por ciento menos que en el período intermedio de 2000.⁵⁰⁵⁶ La relación entre las importaciones y la producción nacional aumentó durante el período de investigación, del 12 por ciento al 17,4 por ciento en 2000.⁵⁰⁵⁷ La relación entre las importaciones y la producción fue del 20,1 por ciento cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo en 1999.^{5058, 5059}

10.189 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC⁵⁰⁶⁰:

⁵⁰⁵⁴ (Nota original). Reconocemos que los datos oficiales de importación de productos estañados, que se utilizan en nuestro examen, sobrestiman hasta cierto punto las importaciones objeto de la presente investigación porque incluyen productos estañados excluidos expresamente de la solicitud. Por ejemplo, utilizando los datos conjuntos de los declarantes, las importaciones de productos estañados aumentaron de 414.013 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 642.353 toneladas cortas en 1999, y disminuyeron hasta 491.836 toneladas cortas en 2000. El aumento global de 1996 a 2000 fue del 18,8 por ciento. Véase el Apéndice 2 de la Solicitud y *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 5-7.

⁵⁰⁵⁵ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

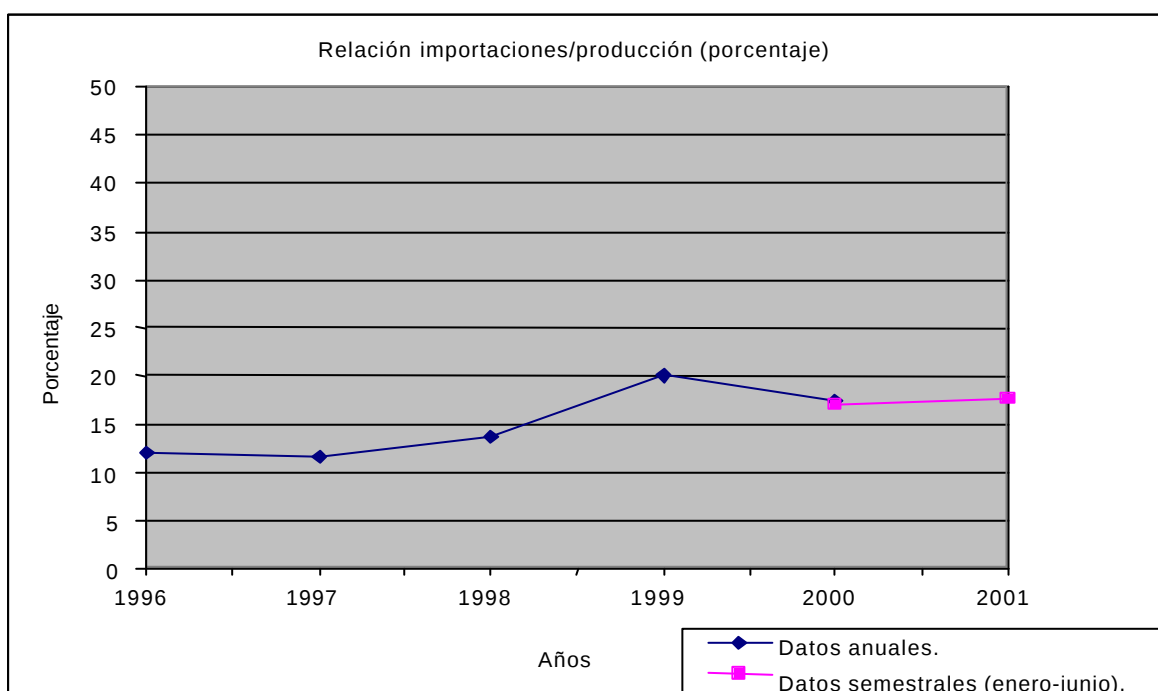
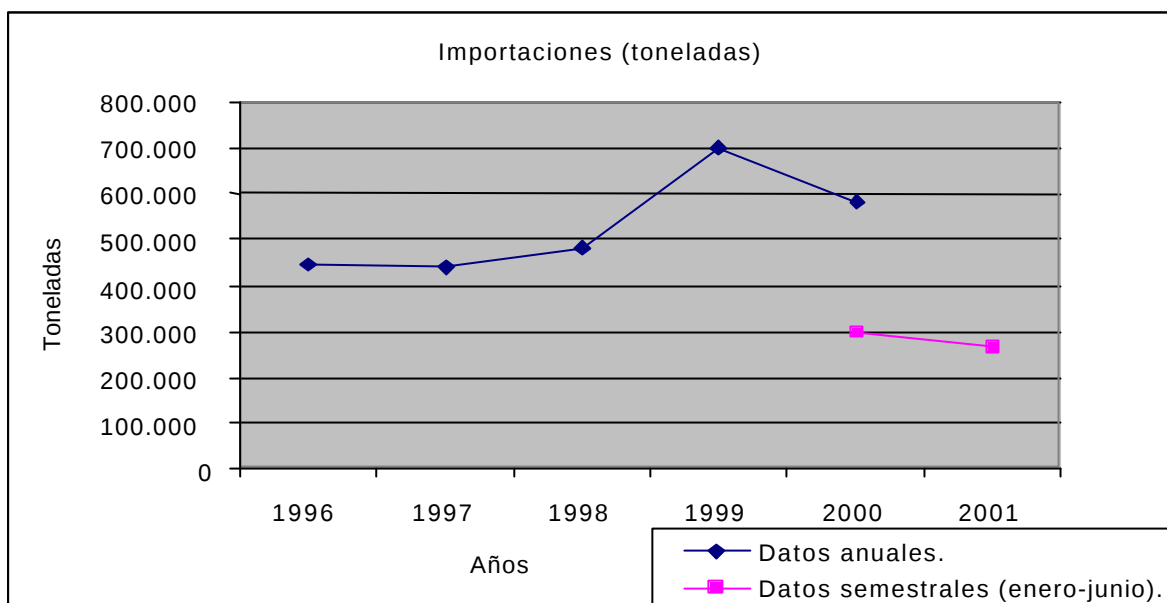
⁵⁰⁵⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

⁵⁰⁵⁷ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10. Las importaciones de productos estañados representaron un 17,7 por ciento de la producción nacional en 2001 (datos provisionales), comparado con un 17,1 por ciento en 2000 (datos provisionales). *Ibid.* En la declaración conjunta se alegó que si los productos estañados excluidos de la solicitud se restaran de los datos oficiales de importación, la relación entre las importaciones objeto de examen y la producción nacional aumentaría del 11,2 por ciento en 1996 a un máximo del 18,5 por ciento en 1999, para disminuir hasta un 14,8 por ciento en 2000. *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 7.

⁵⁰⁵⁸ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10.

⁵⁰⁵⁹ Informe de la USITC, página I-71.

⁵⁰⁶⁰ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el informe de la USITC, concretamente en el cuadro FLAT-10, página FALT-14, y en el cuadro FLAT C-8. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.



ii) *Alegaciones y argumentos de las partes*

10.190 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.b), así como en O.1 y 3 *supra*.

iii) *Análisis del Grupo Especial*

10.191 Antes de examinar la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño, el Grupo Especial tendrá que abordar la cuestión de las constataciones divergentes de distintos miembros de la Comisión. Cuatro de los seis miembros de la Comisión hicieron constataciones sobre los productos de acero fundido con estaño como un producto

separado⁵⁰⁶¹, pero los otros dos miembros de la Comisión (Bragg y Devaney) trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de la categoría CCFRS, más amplia.⁵⁰⁶² Los cuatro que examinaron los productos de acero fundido con estaño como un producto separado hicieron una constatación positiva común sobre el aumento de las importaciones y sobre el daño grave, pero después discreparon sobre la relación de causalidad, con respecto a la cual sólo la Sra. Miller formuló una constatación positiva.⁵⁰⁶³ Por tanto, en última instancia, sólo la Sra. Miller hizo constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado. Los dos miembros de la Comisión que trataron los productos de acero fundido con estaño como parte de CCFRS llegaron a una conclusión positiva sobre esa categoría más amplia. A pesar de las distintas definiciones de los productos, en el Informe de la USITC se concluye que tres miembros de la Comisión han formulado "una determinación positiva por lo que respecta a las importaciones de productos de acero al carbono y aleado fundido con estaño".⁵⁰⁶⁴

10.192 En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas sobre los productos de acero fundido con estaño como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre esos productos. Antes bien, de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente por lo que respecta a [los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".⁵⁰⁶⁵ Por tanto, es evidente que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Bragg, Devaney y Miller), aunque esos tres miembros de la Comisión no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.193 El Grupo Especial recuerda que un Miembro sólo puede imponer una medida de salvaguardia después de haber publicado un informe que demuestre que se han satisfecho los requisitos previos establecidos por la OMC para la imposición de ese tipo de medidas. El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que siempre tiene que haber una "conexión" entre la investigación efectuada por las autoridades competentes de un Miembro y la decisión del Miembro de adoptar una medida de salvaguardia.⁵⁰⁶⁶ De hecho, la medida que en definitiva se imponga tiene que basarse en una determinación y en la investigación subyacente, tal como se publica en el informe. Este informe, en consecuencia, deberá contener una explicación razonada y adecuada de la manera en que se han satisfecho los requisitos establecidos por la OMC para la imposición de medidas de salvaguardia. En aplicación de su norma de examen, los grupos especiales deben examinar si se han satisfecho esos requisitos.

10.194 A primera vista, la USITC (los tres miembros de la Comisión que votaron afirmativamente) hizo constataciones divergentes con respecto a los productos de acero fundido con estaño, y esas distintas constataciones son imposibles de conciliar, dado que se basan en productos definidos en forma distinta. Por mucha flexibilidad que el Acuerdo sobre Salvaguardias conceda a los Miembros

⁵⁰⁶¹ Informe de la USITC, páginas I-71 y siguientes.

⁵⁰⁶² Informe de la USITC, página I-71, nota 368, y página 279.

⁵⁰⁶³ Informe de la USITC, páginas I-307-309.

⁵⁰⁶⁴ Informe de la USITC, página I-25.

⁵⁰⁶⁵ Proclamación N° 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, N° 45, página 10553.

⁵⁰⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

de la OMC por lo que respecta a la estructura de sus procesos internos de adopción de decisiones⁵⁰⁶⁷, del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, del artículo 11 del ESD y de nuestra norma de examen se desprende claramente que las autoridades competentes siempre tienen que dar una explicación razonada y adecuada de sus determinaciones y demostraciones. Si no lo hacen, los grupos especiales no pueden confirmar la medida. El Grupo Especial no ve en qué modo el Informe de la USITC, tal como es, puede ofrecer una explicación lógica de la medida impuesta a los productos de acero fundido con estaño y de la manera en que se satisfacen las condiciones para su imposición, en este caso el aumento de las importaciones. Nada permite a las partes interesadas (y tampoco al Grupo Especial) identificar cuál de las diversas e incompatibles constataciones de varios miembros de la Comisión constituye la base para la imposición de la medida de salvaguardia a los productos de acero fundido con estaño.

10.195 El Grupo Especial observa que en este caso no se trata de que un Miembro publique opiniones disidentes y de que esas opiniones se aparten de las constataciones que sirven como base de una medida. En el presente caso, las tres distintas constataciones individuales sirvieron como base de la "determinación de la USITC".⁵⁰⁶⁸ El Grupo Especial estima que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no facultan a un Miembro para basar una medida de salvaguardia en una determinación apoyada por una serie de explicaciones que son todas ellas distintas e imposibles de conciliar. Esas constataciones no pueden constituir simultáneamente la base de una determinación. A los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, con respecto, por ejemplo, a la cuestión del aumento de las importaciones, es distinto que los productos objeto de examen sean los productos de acero fundido con estaño o una categoría mucho más amplia denominada CCFRS que contiene productos de acero fundido con estaño. La diferencia reside en que las cuantías de importación correspondientes a distintas definiciones de productos no serán las mismas.

10.196 El Grupo Especial considera que ésta no es la situación que se analizó en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, en el que el Órgano de Apelación resolvió que el Acuerdo sobre Salvaguardias no se había infringido. La cuestión en *Estados Unidos - Tubos* era si una *determinación* podía dejar abierto el interrogante de la existencia o inexistencia de daño grave o amenaza de daño grave. Desde la perspectiva del Acuerdo sobre Salvaguardias, las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 se satisfacen tanto por la existencia como por la amenaza de daño grave.⁵⁰⁶⁹ Lo que se impugnaba no era que el *informe subyacente* estuviera dividido y contuviera razonamientos distintos que no podían conciliarse unos con otros, y que, por tanto, se infringían el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁵⁰⁶⁷ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

⁵⁰⁶⁸ Proclamación N° 7529, 5 de marzo de 2002, *Federal Register*, volumen 67, N° 45, página 10553.

⁵⁰⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 170.