

10.197 El Grupo Especial hace suyas las declaraciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* sobre las facultades discrecionales de los Miembros por lo que respecta a su proceso interno de adopción de decisiones. Concretamente, el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

"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*".⁵⁰⁷⁰

10.198 Dados esos antecedentes, el hecho de que, como ocurre en el presente caso, sólo las constataciones de un miembro de la Comisión que formuló una determinación positiva guarden relación con los productos de acero fundido con estaño como producto separado, cuando la legislación nacional estadounidense requiere al menos tres determinaciones positivas, no es algo de lo que deba ocuparse el Grupo Especial. Compete a cada Miembro determinar, en su legislación interna, cuántas decisiones positivas son necesarias en un órgano de adopción de decisiones colegiado, ya sean una, tres, cuatro (mayoría) o seis (unanimidad). Evidentemente, la cuestión de la compatibilidad o incompatibilidad con el derecho interno en nada afecta a la cuestión de la compatibilidad con la OMC. En consecuencia, el Grupo Especial no estima que el mero hecho de que sólo un miembro de la Comisión formulara constataciones positivas con respecto a los productos de acero fundido con estaño como producto separado es incompatible con la OMC.

10.199 No obstante, si un Miembro *se apoya* en las constataciones formuladas por *tres* miembros de la Comisión, y las constataciones de esos *tres* miembros de la Comisión constituyen la *determinación* de las autoridades competentes en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es preciso que esas constataciones ofrezcan una explicación razonada y adecuada. Una serie de constataciones que no pueden conciliarse unas con otras no contienen una explicación razonada y adecuada.

10.200 Por consiguiente, el Grupo Especial constata, en conclusión, que se ha incumplido la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 de dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de un aumento de las importaciones, dado que esa explicación consiste en explicaciones alternativas que se apartan parcialmente unas de otras y cuyo contenido, dadas las distintas bases de productos, no puede conciliarse. Por tanto, el Informe de la USITC no contiene una determinación apoyada por una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de productos de acero fundido con estaño aumentaron en tal cantidad, como requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁵⁰⁷⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

c) Barras laminadas en caliente

i) *Las constataciones de la USITC*

10.201 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras laminas en caliente, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de barras laminadas en caliente aumentaron de 1,66 millones de toneladas en 1996 a 1,81 millones de toneladas en 1997, y después a 2,34 millones de toneladas en 1998. Las importaciones después disminuyeron a 2,26 millones de toneladas en 1999, pero aumentaron en 2000 a 2,53 millones de toneladas. En el período intermedio 2001 (enero-junio) las importaciones fueron inferiores en 952.392 toneladas a las del período intermedio de 2000, año en el que totalizaron 1,34 millones de toneladas. Las importaciones aumentaron un 52,5 por ciento de 1996 a 2000 y un 11,9 por ciento de 1999 a 2000.⁵⁰⁷¹

En relación con la producción estadounidense, las importaciones disminuyeron del 19,2 por ciento en 1996 al 18,4 por ciento en 1997, pero después aumentaron hasta el 23,8 por ciento en 1998, el 24,9 por ciento en 1999, y el 27,5 por ciento en 2000. La relación fue más baja en el período intermedio de 2001, un 24,6 por ciento, que en el de 2000, cuando fue del 27 por ciento.⁵⁰⁷² Las importaciones fueron más altas, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, en 2000 que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentaron un aumento rápido y espectacular con respecto al año anterior. Aunque las importaciones disminuyeron en la comparación entre períodos intermedios, la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999.

Habida cuenta de lo anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se ha satisfecho el primer criterio normativo."⁵⁰⁷³

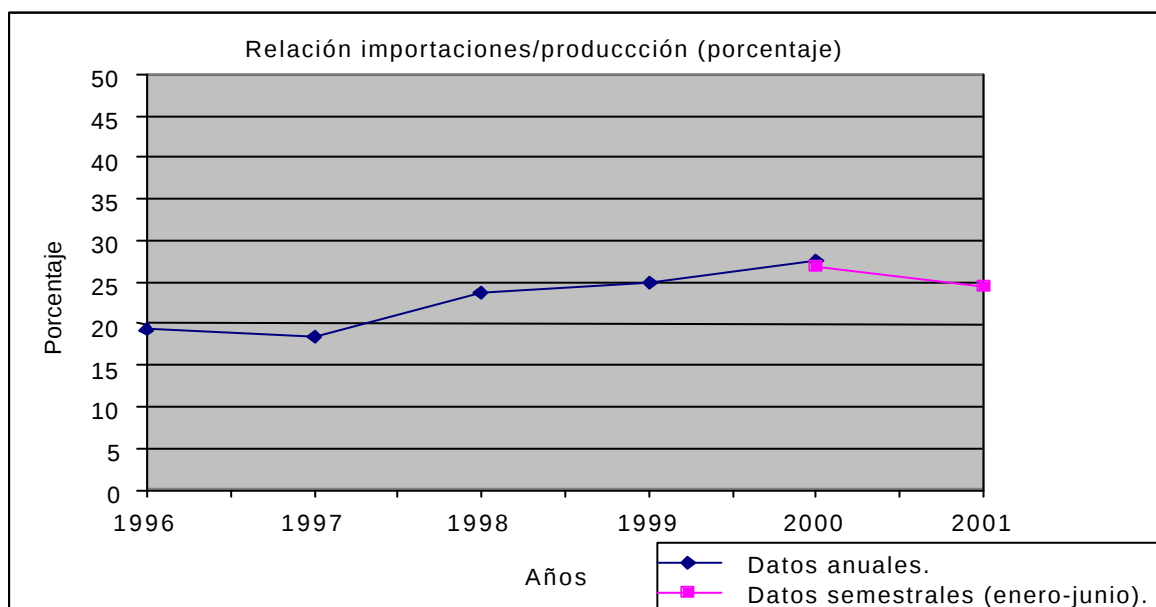
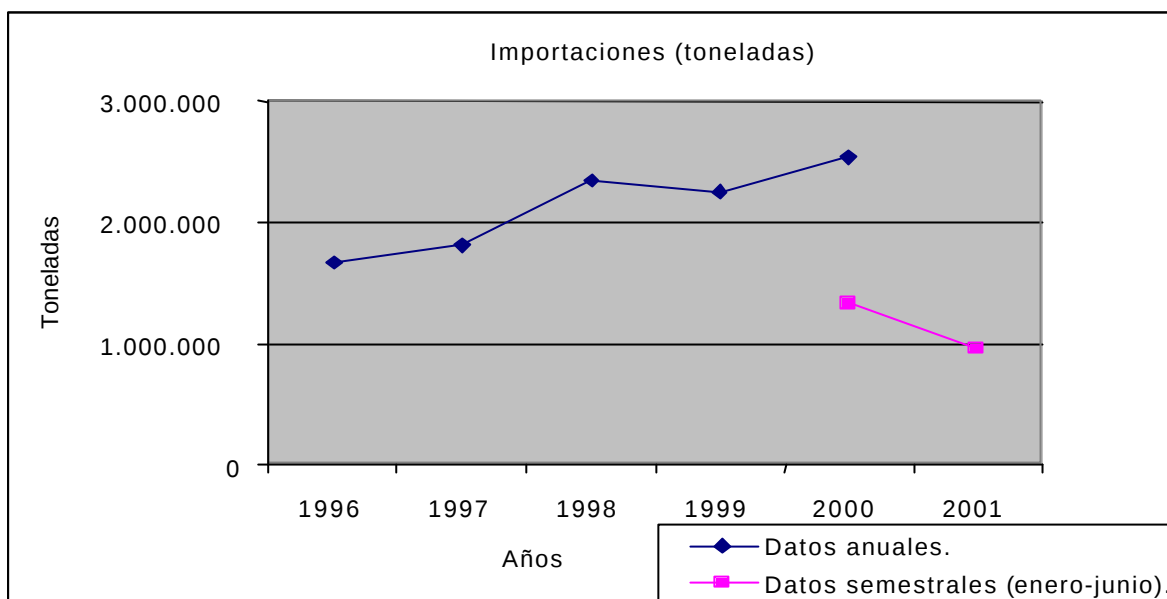
10.202 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC⁵⁰⁷⁴:

⁵⁰⁷¹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-5.

⁵⁰⁷² (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-5.

⁵⁰⁷³ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

⁵⁰⁷⁴ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-5, página LONG-9. 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*

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

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos absolutos

10.204 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como figura en su informe⁵⁰⁷⁵, no contiene una

⁵⁰⁷⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se basó en que las importaciones en 2000 fueron mayores que en ningún año anterior del período examinado, así como en el "aumento rápido y espectacular" de 1999 a 2000. Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no explicó por qué, a pesar de ella, constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Lo hizo únicamente con respecto a la relación entre las importaciones y la producción nacional⁵⁰⁷⁶, una constatación que el Grupo Especial tratará por separado.

10.205 El hecho de que no se tuvieran en cuenta los datos más recientes sobre el período intermedio de 2001 por lo que respecta a las importaciones en términos absolutos, es, a juicio del Grupo Especial, grave. La disminución que tuvo lugar del período intermedio de 2000 (1,34 millones de toneladas) al período intermedio de 2001 (952.392 toneladas) fue una disminución del 28,9 por ciento, mientras que el aumento en el período interanual anterior (1999 a 2000), que se caracterizó como "rápido y espectacular" no pasó del 11,9 por ciento. A la luz de esa disminución en el período más reciente, el Grupo Especial no cree que la tendencia de las importaciones de 1996 a 2000 (un aumento del 52,5 por ciento) sea suficiente como base de una constatación de que, en el momento de formularse la determinación, las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad".

10.206 A juicio del Grupo Especial, la mejor forma de describir la tendencia de las importaciones en términos absolutos entre 1997 y el período intermedio de 2001 es como una sucesión de aumentos y disminuciones de año a año. Dado este movimiento de sube y baja, que finalizó con una disminución del 28,9 por ciento (en el período intermedio de 2001), el Grupo Especial no cree que los hechos respalden una conclusión de aumento de las importaciones, y la USITC tampoco ha dado una explicación en ese sentido. El Grupo Especial reconoce que hasta 2000 hubo una tendencia al aumento neta; en otras palabras, los dos aumentos en 1998 y 2000 fueron mayores que la disminución en 1999. Sin embargo, las cosas cambian de nuevo significativamente cuando se incluye la disminución (28,9 por ciento) en el período intermedio de 2001, circunstancia que la USITC reconoció pero no evaluó. Tomando en cuenta todas las características cualitativas y cuantitativas de las tendencias de las importaciones a lo largo del período de examen, el Grupo Especial constata, por tanto, que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras laminadas en caliente, tal como se publicó en su informe⁵⁰⁷⁷, no contiene una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad".

10.207 Es muy posible que el aumento que tuvo lugar de 1997 a 1998, o de 1996 a 1998, en sí mismo, pudiera considerarse como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en el momento de formularse la determinación, esa circunstancia no era una circunstancia reciente. Dada la manera en que las tendencias de las importaciones se desarrollaron después de 1998, el aumento hasta 1998 no constituye una base fáctica suficiente para apoyar una determinación de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en (tal) cantidad" formulada en octubre de 2001.

⁵⁰⁷⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

⁵⁰⁷⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

Importaciones en términos relativos

10.208 El Grupo Especial considera también que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras laminadas en caliente⁵⁰⁷⁸ no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La conclusión de la USITC se basó en la declaración de que la relación entre las importaciones y la producción nacional en 2000 fue "más alta que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentó un aumento rápido y espectacular con respecto al año anterior". Observamos, con perplejidad, que los atributos "rápido y espectacular" se atribuyen a un aumento del 24,9 por ciento (1999) al 27,5 por ciento (2000). La disminución de las importaciones en el período intermedio de 2001 se reconoció, pero según la USITC "la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de los tres primeros años del período examinado, y sólo tres décimas de un punto porcentual inferior al nivel de 1999".

10.209 Esta declaración no convence al Grupo Especial, que no considera que constituye una explicación razonada y adecuada que respalde la determinación de aumento de las importaciones, dado que la relación entre las importaciones y la producción nacional en el período más reciente, el intermedio de 2001 (24,6 por ciento) no sólo disminuyó en comparación con la del año 2000 completo o el período intermedio de 2000 (27,5 por ciento y 27 por ciento, respectivamente), sino que también fue inferior a la de 1999 (24,9 por ciento) y casi tan baja como la de 1998 (23,8 por ciento). Por tanto, los datos no apoyan una conclusión de que las importaciones de barras laminadas en caliente "están aumentando en tal cantidad ... en relación con la producción nacional".

Conclusión

10.210 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC⁵⁰⁷⁹ no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de barras laminadas en caliente estaban aumentando "en tal cantidad", en infracción de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad".

d) Barras acabadas en frío

i) *Las constataciones de la USITC*

10.211 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras acabadas en frío, la USITC determinó lo siguiente:

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

Las importaciones de barras acabadas en frío aumentaron de 206.272 toneladas en 1996 a 238.221 toneladas en 1997, y después a 272.972 toneladas en 1998. Después, las importaciones disminuyeron a 235.693 toneladas en 1999, pero aumentaron en 2000 a 314.958 toneladas. Las importaciones fueron menores en el período intermedio de 2001, 134.971 toneladas, que en el de 2000, cuando

⁵⁰⁷⁸ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

⁵⁰⁷⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 92.

totalizaron 169.889 toneladas. Las importaciones aumentaron un 52,7 por ciento de 1996 a 2000, y un 33,6 por ciento de 1999 a 2000.⁵⁰⁸⁰

En relación con la producción estadounidense, las importaciones disminuyeron del 17,6 por ciento en 1996 al 17,3 por ciento en 1997, aumentaron al 19,5 por ciento en 1998, disminuyeron al 17 por ciento en 1999, y después aumentaron al 23,7 por ciento en 2000.

En el período intermedio de 2001, la relación, un 23,9 por ciento, fue más alta que en el período intermedio de 2000, cuando se cifró en un 23,6 por ciento.⁵⁰⁸¹

Las importaciones fueron más altas, tanto en términos absolutos como en relación con la producción estadounidense, en 2000 que en cualquier año anterior del período examinado, y experimentaron un aumento rápido y espectacular. Aunque el volumen de las importaciones disminuyó en la comparación entre períodos intermedios, la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue más alta que la de cualquier año completo del período examinado".

Habida cuenta de lo anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se satisface el primer criterio normativo."⁵⁰⁸²

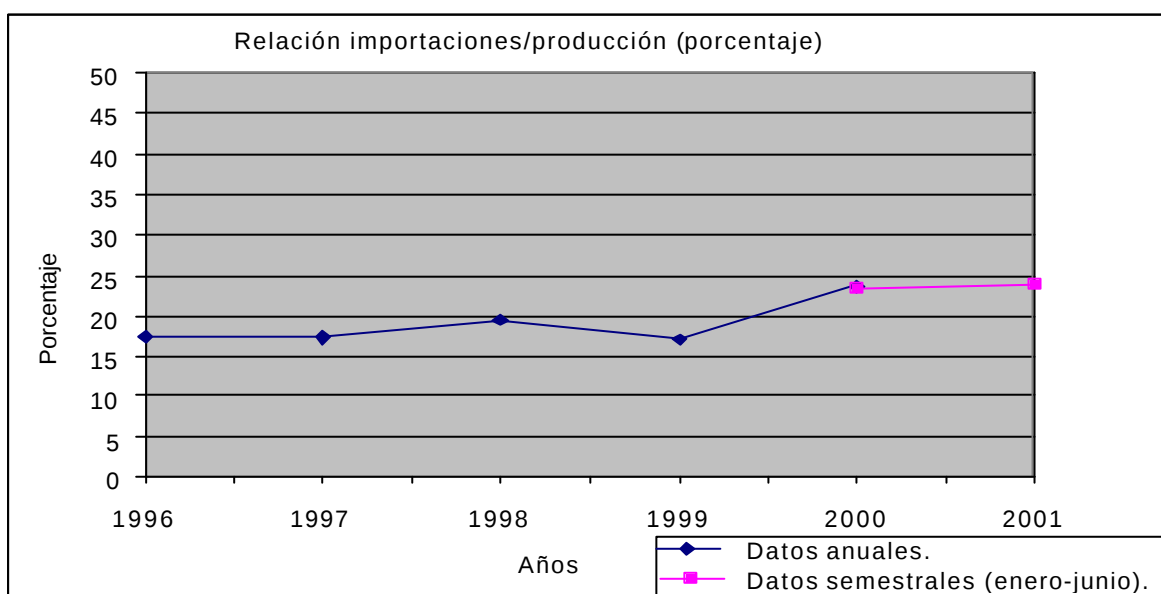
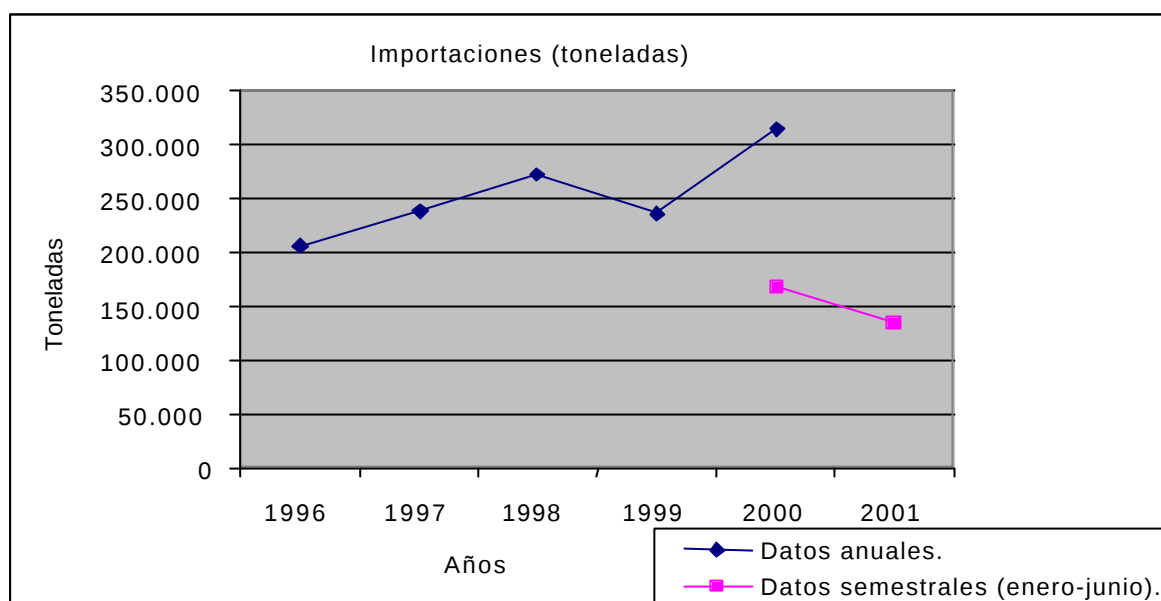
10.212 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC⁵⁰⁸³:

⁵⁰⁸⁰ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-6.

⁵⁰⁸¹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-6.

⁵⁰⁸² Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

⁵⁰⁸³ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-6, página LONG-10. 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*

10.213 Las alegaciones y argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5.d) *supra*.

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos relativos

10.214 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras acabadas en frío⁵⁰⁸⁴ contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la

⁵⁰⁸⁴ Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

determinación. Tras un movimiento ascendente y descendente entre 1996 y 1999 (que comenzó en un 17,6 por ciento y terminó en un 17 por ciento) sin ninguna tendencia neta global significativa, las importaciones aumentaron al 23,7 por ciento en 2000 y al 23,9 por ciento en el período intermedio de 2001. Comparando las dos proporciones, esto representa un aumento del 40,6 por ciento, y es algo que tuvo lugar en un pasado reciente. Dadas las tendencias globalmente neutrales en el período hasta 1999, el Grupo Especial no observa en el período precedente al pasado más reciente ninguna circunstancia que pueda arrojar dudas sobre su evaluación de las tendencias más recientes.⁵⁰⁸⁵

10.215 En consecuencia, el Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras acabadas en frío⁵⁰⁸⁶ contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación.

10.216 El Grupo Especial toma nota de las dudas expresadas por las Comunidades Europeas sobre si "un mero aumento del 6 por ciento de la relación entre las importaciones y la producción nacional constituye un aumento súbito, agudo e importante de las importaciones que puede causar daños a una rama de producción nacional".⁵⁰⁸⁷ El Grupo Especial también observa que la diferencia absoluta entre las dos proporciones es de un 6 por ciento, una variable que no es especialmente significativa. Por lo que respecta a si ese aumento proporcional de un 40,6 por ciento es lo bastante súbito e importante para causar un daño grave, el Grupo Especial opina que un aumento del 40,6 por ciento en los 18 meses más recientes es hasta cierto punto agudo, importante, reciente y súbito.

10.217 El que el aumento del 40,6 por ciento sea *lo bastante* súbito, agudo, reciente e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.218 Además, el Grupo Especial no está de acuerdo con el argumento de las Comunidades Europeas de que la disminución *absoluta* de las importaciones entre 2000 y 2001 (período intermedio) menoscaba la conclusión sobre el aumento *relativo*.⁵⁰⁸⁸ El Acuerdo sobre Salvaguardias estipula claramente que el requisito es un aumento, ya sea en términos absolutos o en términos relativos. Como es natural, si hay un aumento *tanto* en términos absolutos *como* en términos relativos, la condición del aumento de las importaciones también se satisface. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, una disminución en términos absolutos no hace que un aumento relativo sea insuficiente. El Grupo Especial también estima que este marco jurídico está en consonancia con el objeto y fin del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, que es permitir la adopción de medidas de urgencia en circunstancias específicas: si las importaciones en términos absolutos disminuyen, pero las importaciones, en relación con la producción nacional, aumentan, ello significa que la disminución de la producción nacional es mayor que la de las importaciones (a nivel absoluto). Esa circunstancia puede muy bien justificar la imposición de una medida de salvaguardia.

⁵⁰⁸⁵ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

⁵⁰⁸⁶ Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

⁵⁰⁸⁷ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

⁵⁰⁸⁸ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 321.

Importaciones en términos absolutos

10.219 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.220 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de barras acabadas en frío en términos relativos. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras acabadas en frío estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

e) Barras de refuerzo

i) *Las constataciones de la USITC*

10.221 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras de refuerzo, la USITC determinó lo siguiente:

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

Las importaciones de barras de refuerzo aumentaron de 581.731 toneladas en 1996 a 701.303 toneladas en 1997, y después hasta 1,2 millones de toneladas en 1998. Las importaciones aumentaron de nuevo hasta 1,8 millones de toneladas en 1999, y después disminuyeron hasta 1,7 millones de toneladas en 2000. Las importaciones fueron menores en el período intermedio de 2001, 852.488 toneladas, que en el de 2000, cuando se cifraron en 985.991 toneladas.⁵⁰⁸⁹

En relación con la producción estadounidense, las importaciones aumentaron del 11,7 por ciento en 1996 al 12,8 por ciento en 1997, el 19,9 por ciento en 1998 y el 29,1 por ciento en 1999. Esa relación después disminuyó al 25,2 por ciento en 2000. La relación fue menor en el período intermedio de 2001, 24,3 por ciento, que en el de 2000, cuando se cifró en un 30,9 por ciento.⁵⁰⁹⁰

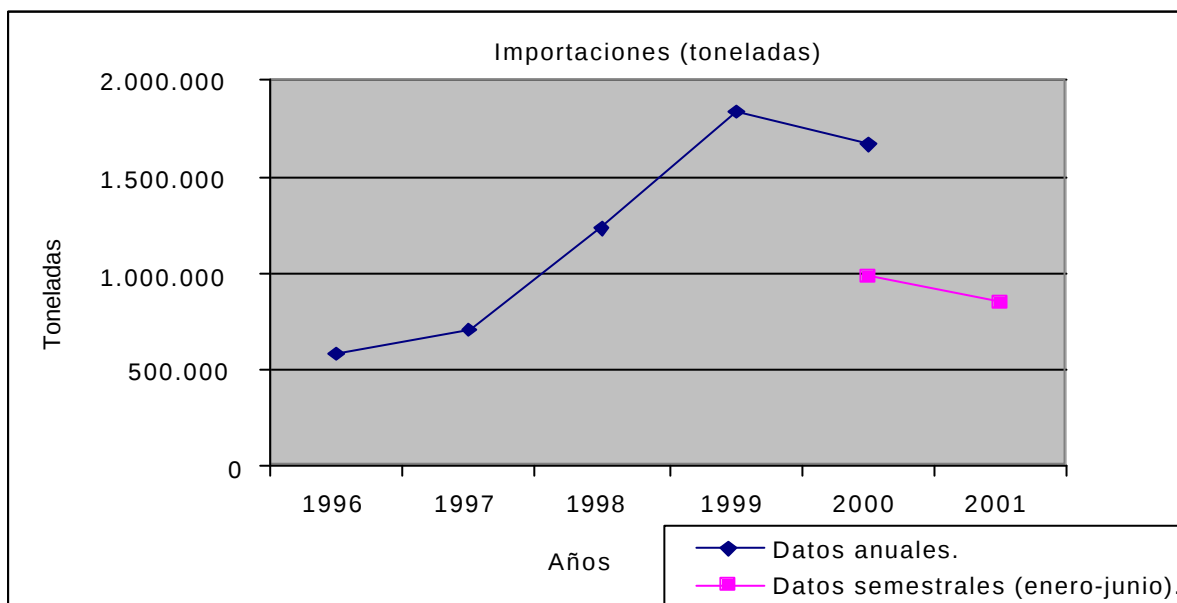
⁵⁰⁸⁹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-7.

⁵⁰⁹⁰ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro LONG-7.

A pesar de la disminución con respecto a los niveles de 1999, las importaciones en 2000 fueron sustancialmente superiores a las de anteriores partes del período examinado, como consecuencia del aumento rápido y espectacular en los dos años anteriores. La cuantía de las importaciones en 2000 fue un 187 por ciento superior a la cuantía en 1996 y un 35,8 por ciento superior a la cuantía en 1998, y la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en 2000 fue más del doble que la de 1996. En consonancia, las cuantías de importación en los primeros seis meses de 2001 fueron superiores a las cuantías de los años completos 1996 ó 1997, y la relación entre las importaciones y la producción estadounidense en el período intermedio de 2001 fue mayor que la de cualquier año desde 1996 hasta 1998.

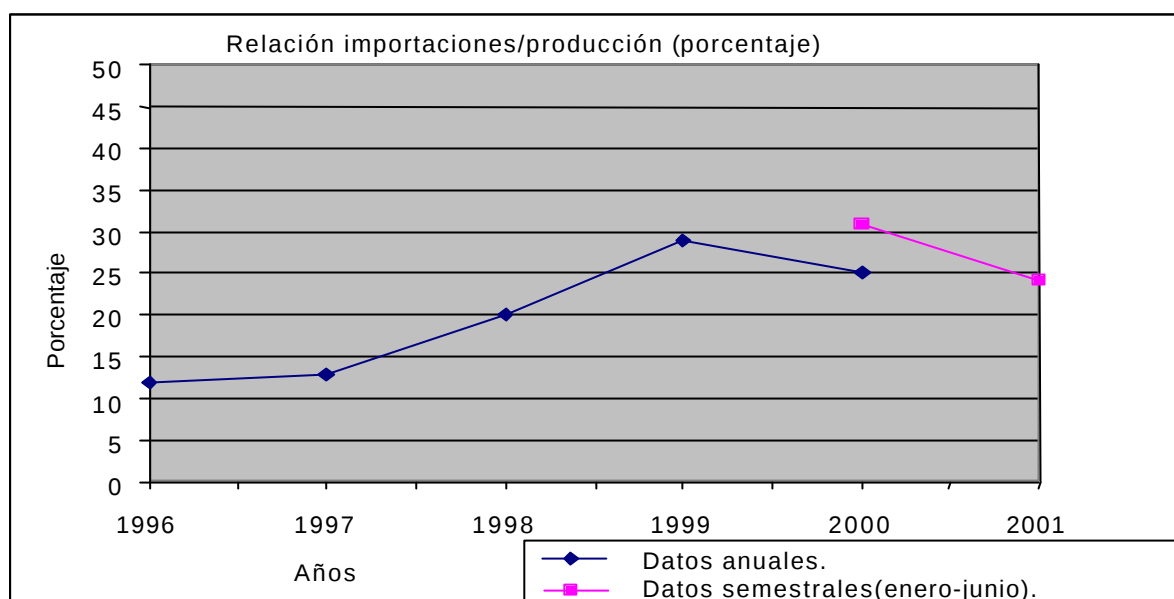
Habida cuenta de lo anterior, constatamos que las importaciones han aumentado y que se satisface el primer criterio normativo.⁵⁰⁹¹

10.222 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 USITC⁵⁰⁹²:



⁵⁰⁹¹ Informe de la USITC, volumen I, página 109.

⁵⁰⁹² Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro LONG-7, página LONG-11. 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*

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

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos absolutos

10.224 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento en términos absolutos de las importaciones de barras de refuerzo⁵⁰⁹³ contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. En particular, el Grupo Especial considera que constituye una explicación adecuada y razonada porque las importaciones se triplicaron sobradamente desde 1996 hasta 1999 (de 581.731 toneladas a 1,8 millones de toneladas), para experimentar después una disminución relativamente insignificante en 2000 (hasta 1,7 millones de toneladas, es decir, un 5,6 por ciento) y en el período intermedio de 2001 (un 13,5 por ciento).

10.225 Esas disminuciones pueden no ser insignificantes en sí mismas, pero como ha indicado el Grupo Especial, el análisis de las importaciones debe tener en cuenta todas las características de la evolución de esas importaciones a lo largo del período examinado, que es lo que la USITC hizo con respecto a las importaciones de barras de refuerzo. Como las importaciones se triplicaron, la disminución en los últimos 18 meses no es lo bastante importante para menoscabar una conclusión de que las importaciones de barras de refuerzo "están aumentando en tal cantidad". Como ha indicado el Grupo Especial, no es preciso que las importaciones "estén aumentando". Lo que es preciso es que (en el presente) se estén importando mayores cantidades del producto. El Grupo Especial no duda de que el aumento hasta 1999 es lo bastante reciente, y la posterior disminución -en comparación- lo bastante pequeña para justificar esa conclusión. En consecuencia, el Grupo Especial, basándose en los elementos de hecho, rechaza las alegaciones de los reclamantes. Considera, por el contrario, y como cuestión fáctica, que las importaciones de barras de refuerzo han aumentado reciente y súbitamente.

⁵⁰⁹³ Informe de la USITC, volumen I, página 109.

10.226 Por lo que respecta a la cuestión planteada por los reclamantes sobre si el aumento fue lo bastante súbito, lo bastante agudo, lo bastante reciente y lo bastante importante *para causar daños graves*, cabe señalar que esto es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de barras de refuerzo⁵⁰⁹⁴ contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación.

Importaciones en términos relativos

10.227 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos absolutos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos relativos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos absolutos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos relativos.

Conclusión

10.228 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de barras de refuerzo en términos absolutos. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras de refuerzo estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". El Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

f) Tubos soldados

i) *Las constataciones de la USITC*

10.229 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de tubos soldados, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de tubos soldados distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos aumentaron regularmente a lo largo de la mayor parte del período examinado, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional; el mayor aumento tuvo lugar en 2000. Las importaciones aumentaron de 1,57 millones de toneladas cortas en 1996 a 1,86 millones de toneladas cortas en 1997 y 2,26 millones de toneladas cortas en 1998, disminuyeron ligeramente hasta 2,12 millones de toneladas cortas en 1999, y después aumentaron

⁵⁰⁹⁴ Informe de la USITC, volumen I, página 109.

bruscamente hasta 2,63 millones de toneladas cortas en 2000. La cuantía de las importaciones aumentó un 24,2 por ciento entre 1999 y 2000, lo que fue el mayor aumento porcentual anual del período examinado, y en 2000 alcanzó su nivel más alto en el período examinado. Las importaciones se mantuvieron a un nivel muy elevado en el período intermedio de 2001, sólo ligeramente (1,7 por ciento) por debajo del nivel del mismo período de 2000. Las importaciones se cifraron en 1,41 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2001, en comparación con 1,44 millones de toneladas cortas en el mismo período de 2000.⁵⁰⁹⁵ Por tanto, las importaciones de tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) han aumentado en términos absolutos.⁵⁰⁹⁶

Las importaciones de tubos soldados (distintos de los artículos tubulares para campos petrolíferos) también aumentaron en relación con la producción nacional; el mayor aumento de la relación tuvo lugar al final del período examinado, entre 1999 y 2000, y se prolongó en 2001.⁵⁰⁹⁷ Por tanto, las importaciones han aumentado tanto en relación con la producción nacional como en términos absolutos.⁵⁰⁹⁸

10.230 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 USITC⁵⁰⁹⁹:

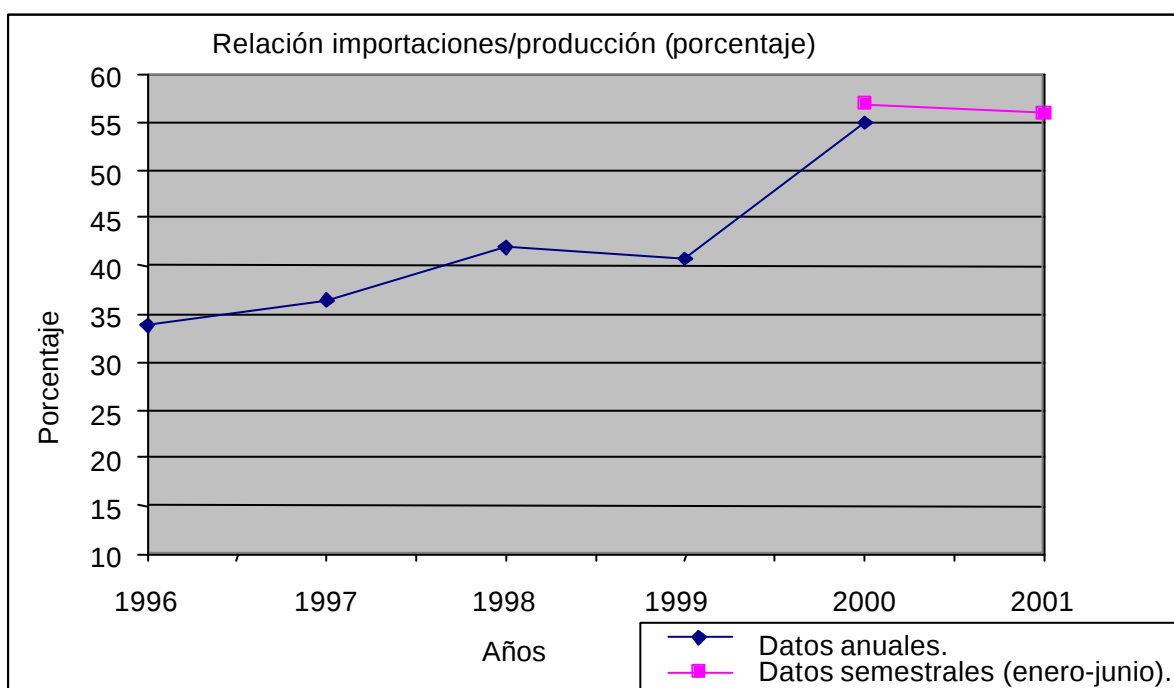
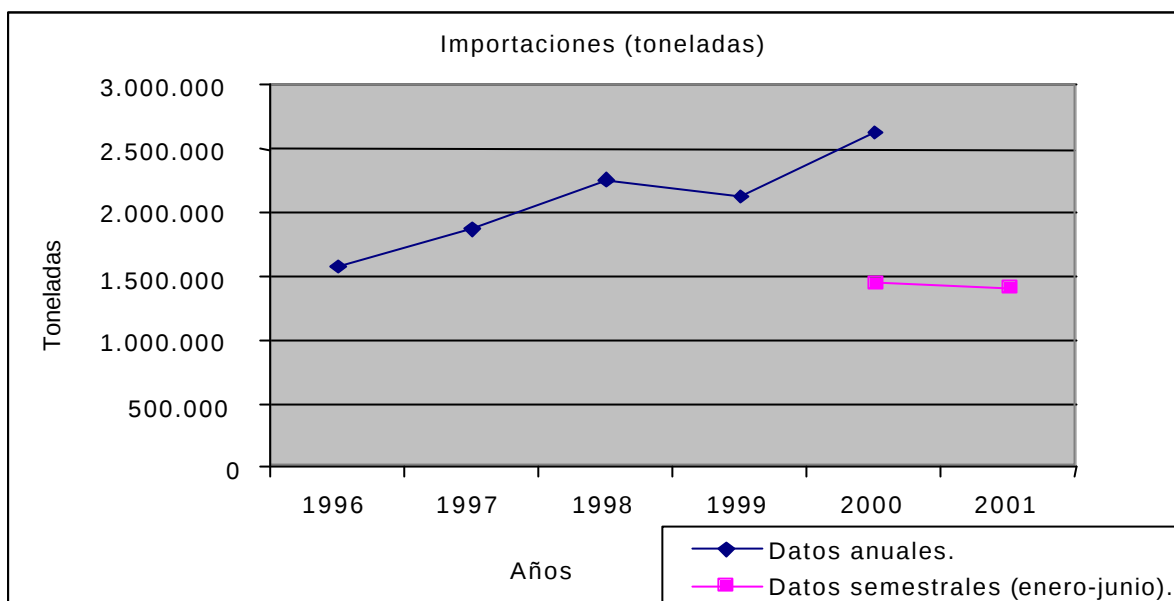
⁵⁰⁹⁵ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, página TUBULAR-C-4.

⁵⁰⁹⁶ (Nota original). ESTA, basándose en datos compilados para 2001, aduce que las importaciones de tubos soldados disminuyeron en el período más reciente. *ESTA Posthearing Injury Brief*, 8-9. ESTA facilitó amplia documentación sobre el producto inscrito como chapas por *Berg Steel Pipe Corporation* en su zona de comercio exterior -pero inscrito, a efectos aduaneros, como importaciones para consumo de tubos soldados- con respecto a este período limitado en una comunicación separada. Véase la comunicación de ESTA de 9 de octubre de 2001. Observamos que Berg sólo facilitó datos correspondientes al período intermedio de 2001, aunque Berg ha realizado actividades similares en años anteriores incluidos en el período que hemos examinado. Véase, por ejemplo, *Certain Cut-to-Length Steel Plate from France, India, Indonesia, Italy, Japan and Korea*, Invs. N^{os} 701-TA-387-391 (Final) y 731-TA-816-821 (Final), USITC Pub. 3273 (enero de 2000), IV-5. Por tanto, un ajuste de los datos para sólo una parte del período examinado podría ser engañoso. En cualquier caso, aunque esas cuantías se excluyeran, la tendencia global de año a año de las importaciones no cambia, como tampoco cambia el hecho de que las importaciones entre enero y junio de 2001 son más altas que las importaciones durante el período semestral inmediatamente anterior (julio-diciembre de 2000). Por tanto, estos datos no modifican nuestra conclusión de que las importaciones aumentaron o (como se indica más abajo) de que el aumento de las importaciones es causa sustancial de la amenaza de daño grave.

⁵⁰⁹⁷ (Nota original). En 1996, la relación entre las importaciones y la producción fue del 33,8 por ciento. La relación aumentó al 36,4 por ciento en 1997 y al 41,9 por ciento en 1998, disminuyó ligeramente hasta el 40,8 por ciento en 1999, y después aumentó acusadamente hasta el 55 por ciento en 2000. La relación entre las importaciones y la producción fue del 55,9 por ciento en el período intermedio de 2001, comparable al nivel del 56,8 por ciento en el mismo período de 2000. Informe Confidencial, TUBULAR-11; Informe Público, TUBULAR-8.

⁵⁰⁹⁸ Informe de la USITC, volumen I, páginas 157-158.

⁵⁰⁹⁹ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro TUBULAR-6, página TUBULAR-8, y en el cuadro TUBULAR-C-4. 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*

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

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos absolutos

10.232 En el presente contexto, el Grupo Especial no abordará la alegación de las Comunidades Europeas, Corea y Suiza de que la USITC tenía que hacer constataciones sobre cada uno de los productos que había agrupado como "ciertos productos tubulares".⁵¹⁰⁰ Este argumento es similar a los formulados por las Comunidades Europeas, Corea y Suiza de que las definiciones del "producto importado" y la "rama de producción nacional que produce productos similares" eran erróneas. Al examinar la constatación de la USITC sobre el "aumento de las importaciones", el Grupo Especial evaluará la determinación de la USITC sobre la base del producto identificado por ella a este respecto, sin perjuicio de la cuestión de la definición del producto/rama de producción en sí misma.⁵¹⁰¹

10.233 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en términos absolutos, de las importaciones de tubos soldados⁵¹⁰² contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC tuvo en cuenta los datos de importación correspondientes a cada uno de los años del período de investigación y realizó un análisis satisfactorio de la evolución de las importaciones. Como observó la USITC, las importaciones sólo disminuyeron de 1998 a 1999 (de 2,26 a 2,12 millones de toneladas cortas, es decir, un 6,2 por ciento) y del período intermedio de 2000 a 2001 (un 1,7 por ciento)⁵¹⁰³, mientras que todos los demás años aumentaron. Cada uno de esos aumentos fue más significativo que las dos disminuciones mencionadas, por lo que la evaluación global arroja un aumento claramente discernible. Sobre el telón de fondo del aumento total de 1996 a 2000 (1,57 millones de toneladas cortas a 2,63 millones de toneladas cortas, es decir, un 67,5 por ciento), la posterior disminución en el período intermedio de 2001 (un 1,7 por ciento) significa que el nivel de las importaciones siguió siendo elevado incluso en el pasado más reciente. Esos datos, que fueron registrados y evaluados en el Informe de la USITC, respaldan, a juicio del Grupo Especial, una conclusión de que las importaciones de tubos soldados "están aumentando en (tal) cantidad".

10.234 El aumento fue también hasta cierto punto súbito, agudo e importante. El Grupo Especial no está de acuerdo con la alegación de Suiza de que el aumento de las importaciones de tubos soldados fue "regular" y "gradual", y que en consecuencia permitía un reajuste, por lo que no representaba un aumento que satisfacía las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial es consciente de la posibilidad de que, ante una pauta gradual y regular de aumento, la rama de producción nacional pueda efectuar reajustes y no sufrir daños. Sin embargo, esta es una cuestión que debe abordarse en el contexto de la existencia o inexistencia de daño grave y de si éste ha sido causado por el aumento de las importaciones. Un aumento en términos

⁵¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 236; Segunda comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafos 140 y 283-285.

⁵¹⁰¹ El Grupo Especial recuerda que, lógicamente, tiene que apoyarse en esa presuposición para poder examinar la determinación de la USITC con miras a evaluar la alegación de incompatibilidad con el requisito del "aumento de las importaciones" en sí mismo. El Grupo Especial observa que grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación han trabajado sobre la base de presuposiciones similares; véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 121 y 172; y el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 8.1.

⁵¹⁰² Informe de la USITC, volumen I, página 157.

⁵¹⁰³ *Ibid.*

absolutos puede ser paralelo a un aumento igualmente fuerte, o más fuerte, de la producción nacional y coexistir con una rama de producción nacional floreciente. En tal caso no habría un aumento relativo, y tal vez no habría *causas de daño grave*. Sin embargo, a los efectos de la primera condición establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias basta con que se produzca un aumento en términos absolutos (sin un aumento en términos relativos).

10.235 El Grupo Especial tampoco estima pertinente la cuestión planteada por Suiza en el sentido de que el aumento entre 1996 y 1998 fue mayor y no dio lugar a la imposición de una medida de salvaguardia. Los Miembros de la OMC no renuncian a su derecho a imponer medidas de salvaguardia por haberse abstenido de adoptar medidas de esa naturaleza en el pasado. Tampoco considera justificado el argumento adicional de que, a consecuencia de un aumento en un momento anterior, el aumento más reciente no puede ser lo bastante súbito y agudo para considerarse como un aumento en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Con arreglo a ese argumento, un Miembro renunciaría al derecho a adoptar una medida de salvaguardia si en un pasado muy distante se hubiera producido un aumento muy agudo y súbito, seguido de un aumento menos importante que causara nuevos daños graves a la rama de producción nacional pertinente. El Grupo Especial no encuentra en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias fundamento alguno para sostener que en un caso así debe prohibirse a un Miembro de la OMC que aplique una medida de salvaguardia.

10.236 El que el aumento en el presente caso fuera lo bastante súbito, agudo, reciente e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.237 El Grupo Especial rechaza también la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC no reveló aumentos porcentuales anuales ni evaluó *todas* las tendencias comparando sus aumentos y disminuciones a lo largo del período de investigación.⁵¹⁰⁴ El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a presentar los datos en todas las formas posibles. Lo que requiere es que se dé una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la conclusión sobre el aumento de las importaciones. El Grupo Especial estima que en este caso la USITC ha satisfecho ese requisito.

Importaciones en términos relativos

10.238 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos absolutos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos relativos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos absolutos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos relativos.

⁵¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 334.

Conclusión

10.239 El Grupo Especial constata, por consiguiente, que el Informe de la USITC contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones" de tubos soldados en términos absolutos. La determinación de la USITC de que las importaciones de tubos soldados estaban "aumentando en tal cantidad" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". Por consiguiente, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

g) ABJH

i) *Las constataciones de la USITC*

10.240 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de ABJH, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Las importaciones de accesorios y bridas aumentaron regularmente tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional durante el período examinado; el mayor aumento tuvo lugar al final del período. Las importaciones aumentaron un 30,8 por ciento de 1996 a 2000, incluido un 15,3 por ciento entre 1999 y 2000. En el período intermedio de 2001 las importaciones fueron un 32,1 por ciento superiores a las del mismo período de 2000.⁵¹⁰⁵

La relación entre las importaciones y la producción estadounidense también aumentó significativamente durante el período examinado, pasando del 50,5 por ciento en 1996 al 69,7 por ciento en 2000, y alcanzó su nivel más alto para un año completo en 2000. La relación en el período intermedio de 2001 (88,8 por ciento) fue sustancialmente superior a la del mismo período de 2000 (59,4 por ciento).⁵¹⁰⁶

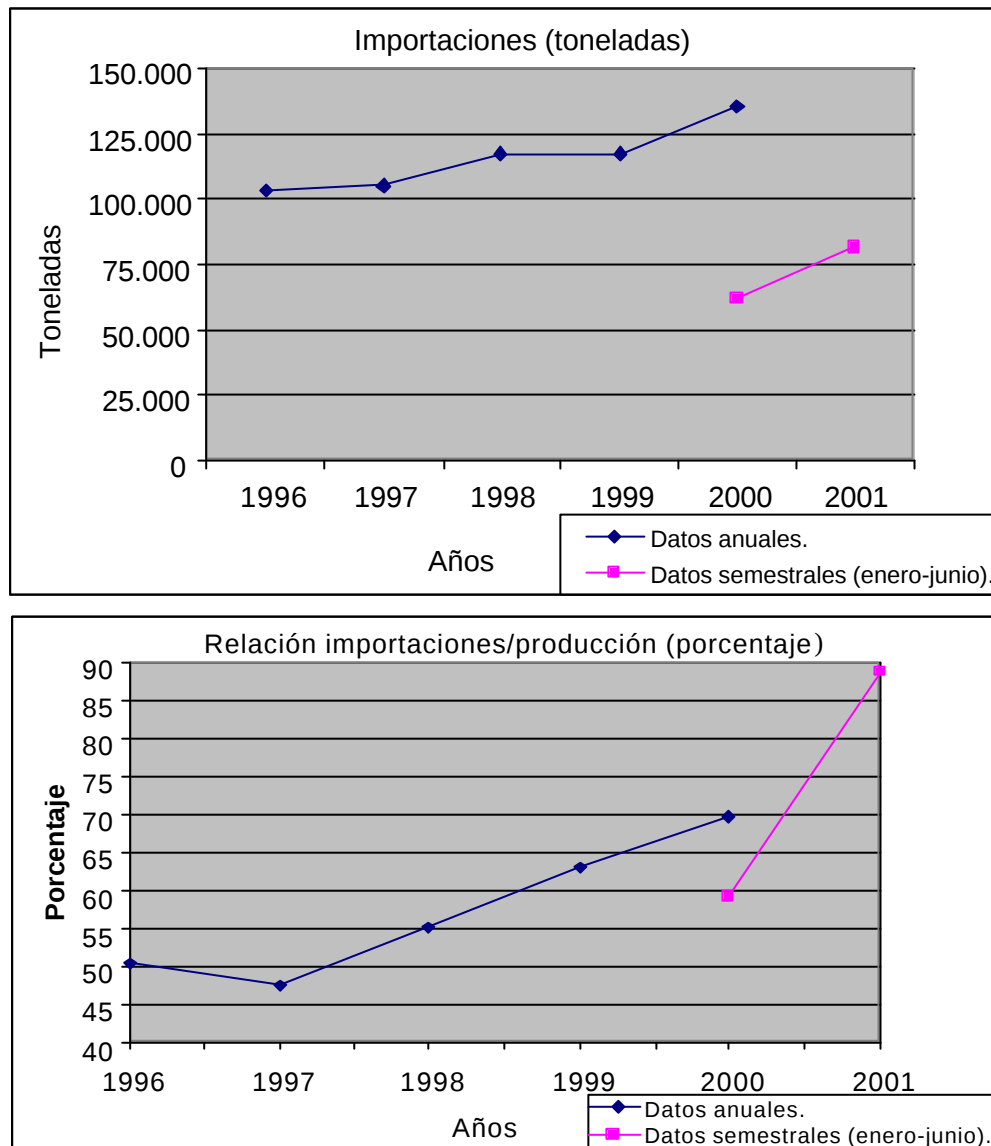
Por tanto, las importaciones de accesorios, bridas y juntas de herramientas están entrando en los Estados Unidos en cantidades superiores."⁵¹⁰⁷

⁵¹⁰⁵ (Nota original). Las importaciones alcanzaron su nivel más alto del período examinado en 2000 (135.399 toneladas cortas), y fueron significativamente superiores al nivel del segundo año en orden de magnitud, 1999 (117.461 toneladas cortas). En el período intermedio de 2001 las importaciones totalizaron 81.380 toneladas cortas, nivel muy superior al del mismo período en 2000 (61.588 toneladas cortas). El valor del total de las importaciones también aumentó sustancialmente durante el período examinado (45,9 por ciento), y entre 1999 y 2000 (19,3 por ciento), y alcanzó su nivel máximo para un año completo en 2000 (307,9 millones de dólares). El valor de las importaciones fue significativamente más alto en el período intermedio de 2001 (182,3 millones de dólares) que en el mismo período de 2000 (144,7 millones de dólares). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro TUBULAR-C-6.

⁵¹⁰⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro TUBULAR-8.

⁵¹⁰⁷ Informe de la USITC, volumen I, página 171.

10.241 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 USITC⁵¹⁰⁸:



ii) Alegaciones y argumentos de las partes

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

⁵¹⁰⁸ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro TUBULAR-8, página TUBULAR-10, y en el cuadro TUBULAR-C-6. 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.

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos relativos

10.243 En el presente contexto, el Grupo Especial no abordará la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC tenía que hacer constataciones sobre cada uno de los productos que había agrupado en su mezcla de productos heterogéneos.⁵¹⁰⁹ Este es el mismo argumento esgrimido por las Comunidades Europeas en el contexto de su alegación relativa a una definición errónea del "producto importado" y la "rama de producción nacional que produce productos similares". Al examinar la constatación sobre el "aumento de las importaciones", el Grupo Especial evaluará la determinación de la USITC utilizando como base la categoría de productos con respecto a la cual se hizo. En este examen se presupondrá que la definición del producto es correcta, sin perjuicio de la cuestión de la definición misma del producto/la rama de producción.⁵¹¹⁰

10.244 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento, en términos relativos, de las importaciones de ABJH⁵¹¹¹ contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC observó cuánto habían aumentado las importaciones, en relación con la producción nacional, durante todo el período de investigación, y evaluó la importancia de ese aumento. La USITC también observó que los aumentos más significativos se produjeron al final del período de examen (del 50,5 por ciento al 69,7 por ciento en 2000 y del 59,4 por ciento al 88,8 por ciento desde el período intermedio de 2000 hasta el período intermedio de 2001). También, y dado que sólo hubo una disminución en el período 1996 a 1997 (del 50,5 por ciento al 47,7 por ciento), y que esa disminución fue menos significativa que cada uno de los incrementos anuales en el período posterior, el Grupo Especial considera que el aumento constatado por la USITC es reciente. Los datos registrados y evaluados en el Informe de la USITC respaldan, a juicio del Grupo Especial, la conclusión de que las importaciones de ABJH "estaban aumentando en (tal) cantidad".

10.245 El aumento fue también hasta cierto punto agudo, súbito e importante, especialmente en el pasado más reciente. El Grupo Especial no está de acuerdo con la alegación de las Comunidades Europeas de que la USITC no explicó por qué motivos el "aumento regular" de las importaciones de ABJH fue "lo bastante agudo e importante para causar daños graves o amenaza de daños graves".⁵¹¹²

10.246 El que el aumento en el presente caso fuera lo bastante súbito e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las

⁵¹⁰⁹ Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 344.

⁵¹¹⁰ El Grupo Especial recuerda que, lógicamente, tiene que apoyarse en esa presuposición para poder examinar la determinación de la USITC con miras a evaluar la alegación de incompatibilidad con el requisito del "aumento" en sí mismo. El Grupo Especial observa que otros grupos especiales y el Órgano de Apelación han trabajado sobre la base de presuposiciones similares; véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 121, 172; y el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 8.1.

⁵¹¹¹ Informe de la USITC, volumen I, página 171.

⁵¹¹² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 344.

importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.247 La determinación de la USITC de que las importaciones de ABJH "estaban aumentando" no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". El Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

Importaciones en términos absolutos

10.248 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.249 Por consiguiente, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al aumento, en términos relativos, de las importaciones de ABJH. La determinación de la USITC de que las importaciones de ABJH estaban aumentando no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

h) Barras de acero inoxidable

i) *Las constataciones de la USITC*

10.250 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de barras de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

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

En términos cuantitativos, las importaciones de barras de acero inoxidable y perfiles ligeros aumentaron un 53,8 por ciento durante los cinco años completos del período de investigación, pasando de 97.900 toneladas cortas en 1996 a 150.600 toneladas cortas en 2000.⁵¹¹³ Aunque la cuantía de las importaciones fluctuó algo (disminuyendo ligeramente en 1998 y 1999 con respecto a su nivel en 1997), durante el último año completo del período de investigación se produjo un aumento rápido y espectacular de la cuantía de importación, y las importaciones de barras de acero

⁵¹¹³ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

inoxidable aumentaron en 44.000 toneladas cortas.⁵¹¹⁴ La cuantía de las importaciones disminuyó entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 83.400 toneladas cortas a 69.200 toneladas cortas.⁵¹¹⁵

La relación entre las importaciones de barras de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del 51,8 por ciento en 1996 al 84,1 por ciento en 2000; el mayor aumento porcentual de la relación (19,3 puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000.⁵¹¹⁶ La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del 87,9 por ciento en el período intermedio de 2000 al 84,6 por ciento en el de 2001.⁵¹¹⁷

En suma, las importaciones de barras y perfiles ligeros aumentaron significativamente, no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional, entre 1996 y 2000; el mayor aumento de las importaciones tuvo lugar el último año completo del período. Aunque entre 2000 y el período intermedio de 2001 las importaciones disminuyeron no sólo en cantidad sino también en relación con la producción nacional, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo".⁵¹¹⁸

10.251 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 USITC⁵¹¹⁹:

⁵¹¹⁴ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS-C-4.

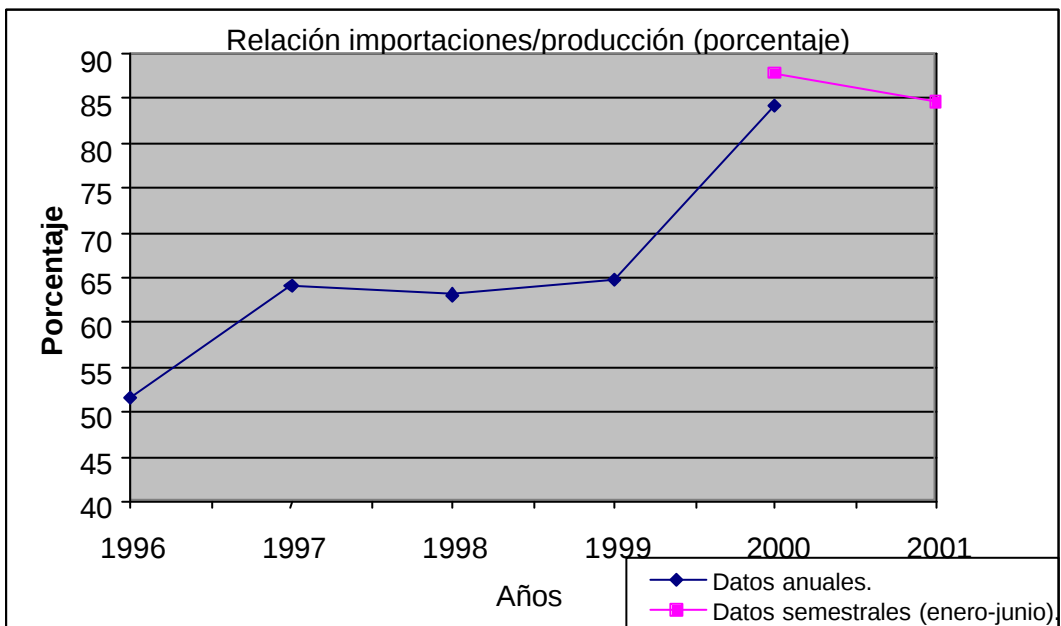
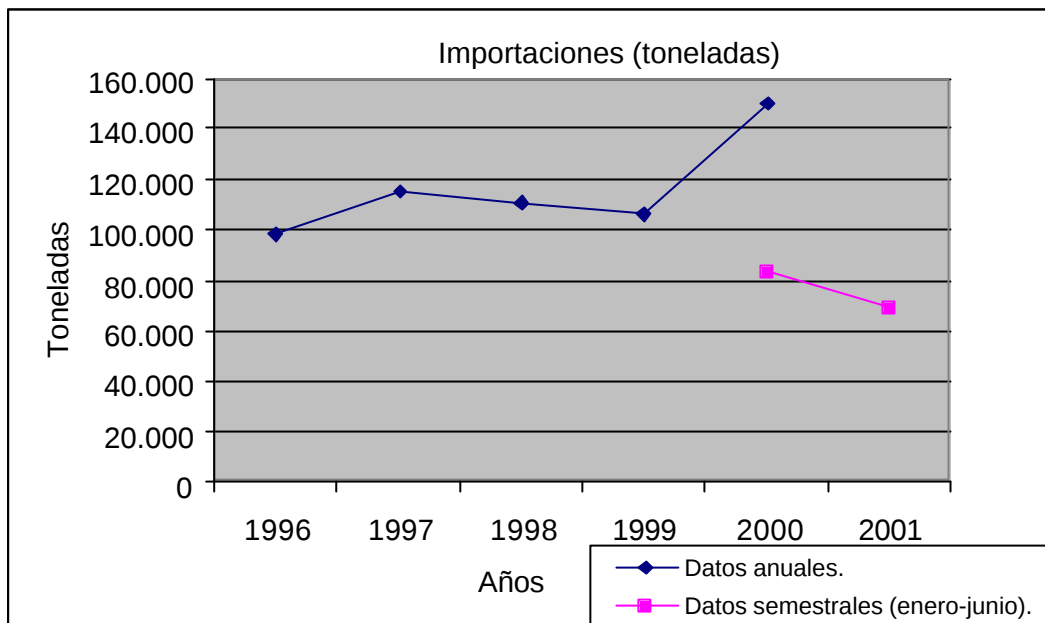
⁵¹¹⁵ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros STAINLESS-6 y STAINLESS C-4.

⁵¹¹⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-6.

⁵¹¹⁷ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-6.

⁵¹¹⁸ Informe de la USITC, volumen I, páginas 205-206.

⁵¹¹⁹ Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente en el cuadro STAINLESS-6, página STAINLESS-11, y en el cuadro STAINLESS-C-4. 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*

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

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos relativos

10.253 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC del aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de barras de acero inoxidable⁵¹²⁰ contiene una explicación

⁵¹²⁰ Informe de la USITC, volumen I, páginas 101-102.

adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC constató que la "relación entre las importaciones de barras de acero inoxidable y la producción nacional aumentó significativamente durante el período, pasando del 51,8 por ciento en 1996 al 84,1 por ciento en 2000". La USITC también observó que "el mayor aumento porcentual de la relación (19,3 puntos porcentuales)" tuvo lugar en 2000. Según la USITC, la ligera disminución en el pasado más reciente (del 87,9 por ciento en el período intermedio de 2000 al 84,6 por ciento en el de 2001) no era obstáculo para constatar que se había satisfecho el requisito del aumento de las importaciones.⁵¹²¹

10.254 El Grupo Especial estima que esto representa una explicación satisfactoria de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. En particular, a la luz del importante aumento de 1999 a 2000 (19,3 puntos porcentuales), la disminución en 3,3 puntos porcentuales del período intermedio de 2000 al de 2001 es, contrariamente a lo que afirman las Comunidades Europeas⁵¹²², insignificante. Tampoco menoscaba una constatación de que las importaciones, en relación con la producción nacional, permanecen a niveles altos, por lo que las importaciones de barras de acero inoxidable "están aumentando en (tal) cantidad".

10.255 El Grupo Especial conviene en que el aumento, en términos relativos, de las importaciones de barras de acero inoxidable, dado el aumento agudo de 1999 a 2000, es hasta cierto punto reciente, agudo, súbito e importante. El que el aumento del 40,6 por ciento fuera lo bastante súbito, agudo, e importante *para causar daños graves* es una cuestión que debe abordarse en el contexto de *las causas del daño grave*, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto. En ese sentido, la constatación del Grupo Especial sobre el aumento de las importaciones debe interpretarse en conjunción con sus ulteriores constataciones sobre las demás condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Importaciones en términos absolutos

10.256 Dada la constatación del Grupo Especial sobre las importaciones en términos relativos no hay necesidad de formular constataciones sobre las importaciones en términos absolutos, ya que esas constataciones no podrían modificar el resultado global de que han de rechazarse las alegaciones formuladas por los reclamantes de que se ha infringido el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no han aumentado. En consecuencia, el Grupo Especial, dado que ya se ha pronunciado con respecto a las alegaciones basadas en las importaciones en términos relativos, no ve la necesidad de examinar las alegaciones concernientes a las importaciones en términos absolutos.

Conclusión

10.257 Por consiguiente, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC contenía una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación formulada con respecto al aumento, en términos relativos, de las importaciones de barras de acero inoxidable. La determinación de la USITC de que las importaciones de barras de acero inoxidable estaban aumentando no es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando

⁵¹²¹ Informe de la USITC, volumen I, página 206.

⁵¹²² Primera comunicación escrita de las Comunidades Europeas, párrafo 350.

en (tal) cantidad". En consecuencia, el Grupo Especial rechaza las alegaciones de infracción formuladas a este respecto.

i) Alambre de acero inoxidable

i) *Las constataciones de la USITC*

10.258 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de alambre de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

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

En términos cuantitativos, las importaciones de alambre de acero inoxidable aumentaron de 27.300 toneladas cortas en 1996 a 31.300 toneladas cortas en 2000.⁵¹²³

La cuantía de las importaciones de alambre de acero inoxidable fluctuó algo durante el período, pasando de 27.300 toneladas cortas en 1996 a 29.900 toneladas cortas en 1997, y después a 30.700 toneladas cortas en 1998.⁵¹²⁴ La cuantía de las importaciones disminuyó después un 19,4 por ciento, hasta 24.700 toneladas cortas, en 1999. Sin embargo, el mayor aumento de la cuantía de las importaciones tuvo lugar entre 1999 y 2000, cuando las importaciones aumentaron un 26,5 por ciento, de 24.800 toneladas cortas a 31.300 toneladas cortas.⁵¹²⁵ La cuantía de las importaciones de acero inoxidable aumentó entre los períodos intermedios de 2000 y de 2001, cuando los volúmenes de importación aumentaron de 16.000 toneladas cortas a 16.500 toneladas cortas.⁵¹²⁶

La relación entre las importaciones de alambre de acero inoxidable y la producción nacional mostró una tendencia similar durante el período de investigación. La relación se mantuvo relativamente estable (entre el 31 y el 32 por ciento) en los tres primeros años del período, pero después cayó al 23,9 por ciento en 1999.⁵¹²⁷ La relación entre las importaciones de alambre de acero inoxidable y la producción nacional aumentó después en 5,5 puntos porcentuales, hasta el 29,4 por ciento, en 2000.⁵¹²⁸ La relación entre las importaciones y la rama de producción nacional

⁵¹²³ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

⁵¹²⁴ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

⁵¹²⁵ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

⁵¹²⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

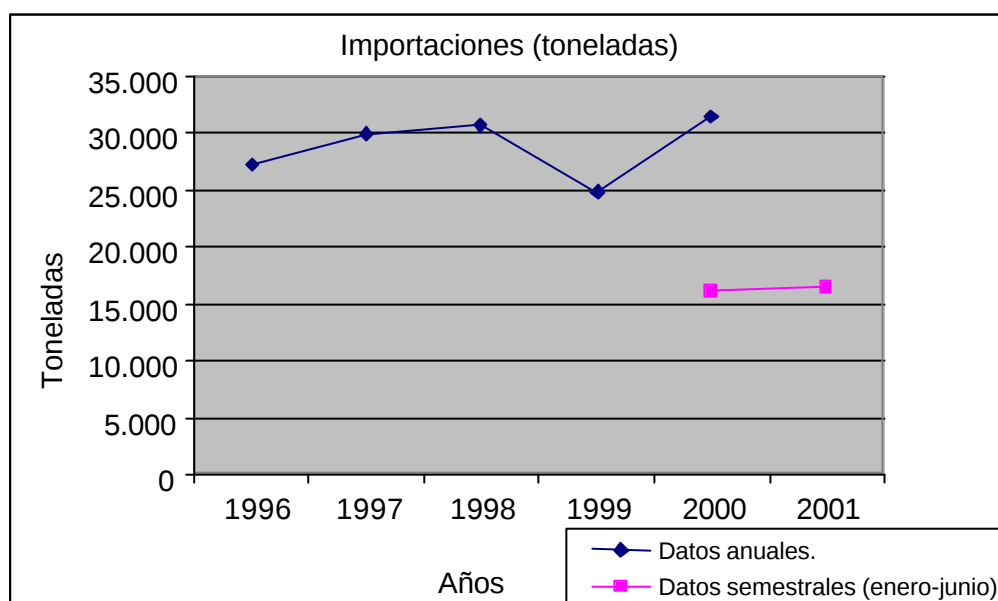
⁵¹²⁷ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

⁵¹²⁸ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

alcanzó su nivel más alto del período, 38 por ciento, en el período intermedio de 2001.⁵¹²⁹

En suma, el expediente indica que las importaciones de alambre de acero inoxidable aumentaron no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional durante el período de investigación. Por consiguiente, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo".^{5130, 5131}

10.259 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 USITC⁵¹³²:

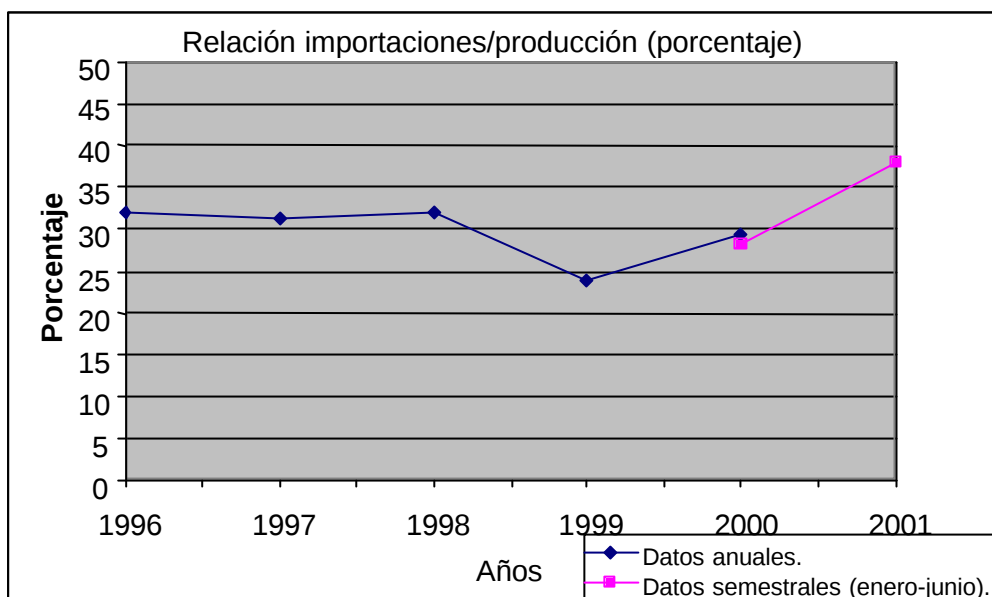


⁵¹²⁹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-9 y STAINLESS-C-7.

⁵¹³⁰ (Nota original). El Presidente Koplan no comparte el resto de esta sección de la opinión.

⁵¹³¹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 234-235.

⁵¹³² Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el Informe de la USITC, concretamente el cuadro STAINLESS-9, página STAINLESS-14, y en el cuadro STAINLESS-C-7. 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

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

iii) Análisis del Grupo Especial

10.261 En primer lugar, el Grupo Especial observa que los Estados Unidos, en su defensa, no se apoyan sólo en las constataciones sobre el aumento de las importaciones formuladas por el miembro de la Comisión Koplan, sino también en las formuladas por los miembros de la Comisión Bragg y Devaney. El primero hizo constataciones sobre el alambre de acero inoxidable como producto separado, mientras que los otros dos hicieron constataciones positivas con respecto a una categoría de productos más amplia que el alambre de acero inoxidable (alambre y cables de acero inoxidable). En ese sentido, la situación es equivalente a la que prevalece en el contexto de los productos de acero fundido con estaño, porque los demás miembros de la Comisión que definieron el alambre de acero inoxidable como un producto separado no llegaron a una conclusión positiva. En la Proclamación de marzo, el Presidente no escogió ninguna de las diversas determinaciones positivas como base de la decisión de imponer la medida de salvaguardia sobre el alambre de acero inoxidable. Antes bien, y de conformidad con la legislación nacional, el Presidente "decidió considerar que las determinaciones de los grupos de miembros de la Comisión que votaron afirmativamente con respecto [a los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable] representaban la determinación de la USITC".⁵¹³³ Por tanto, está claro que el Presidente basó su determinación en las constataciones de los tres miembros de la Comisión (Bragg, Devaney y Koplan), aunque esos tres miembros no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar.

10.262 Por los motivos arriba expuestos en relación con la determinación o determinaciones de la USITC sobre los productos de acero fundido con estaño⁵¹³⁴, el Grupo Especial estima que el Acuerdo

⁵¹³³ Proclamación N° 7529, 5 de marzo de 2002, Registro Federal, volumen 67, N° 45, página 10553.

⁵¹³⁴ Véase *supra*, párrafos 10.191-10.200.

sobre Salvaguardias no permite que una combinación de constataciones respalde una determinación si esas constataciones se han formulado sobre la base de productos definidos en forma distinta. Si esas constataciones no pueden conciliarse (por lo que respecta a su contenido), no podrán constituir simultáneamente la base de una determinación. En consecuencia, el Grupo Especial estima que se ha incumplido la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación, si esa explicación consiste en explicaciones alternativas que difieren unas de otras y cuyo contenido, dada la distinta base de productos, no puede conciliarse.

10.263 En consecuencia, el Informe de la USITC no contenía una determinación respaldada por una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que las importaciones de alambre de acero inoxidable han aumentado, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

j) Varillas de acero inoxidable

i) *Las constataciones de la USITC*

10.264 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable, la USITC determinó lo siguiente:

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

En términos cuantitativos, las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron un 36,1 por ciento durante el período de investigación, pasando de 60.500 toneladas cortas en 1996 a 82.300 toneladas cortas en 2000.⁵¹³⁵ Aunque la cuantía de las importaciones fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor incremento cuantitativo tuvo lugar en 2000, el último año completo del período de investigación, en el que las cuantías de importación aumentaron más del 25 por ciento, pasando de 65.900 toneladas cortas a 82.300 toneladas cortas.⁵¹³⁶ La cuantía de las importaciones de varillas de acero inoxidable disminuyó un 31,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 45.600 toneladas cortas a 31.400 toneladas cortas.⁵¹³⁷ Observamos, no obstante, que la participación en el mercado de las importaciones se mantuvo en lo fundamental estable en el período intermedio de 2001, disminuyendo ligeramente del *** por ciento en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001.⁵¹³⁸

⁵¹³⁵ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

⁵¹³⁶ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

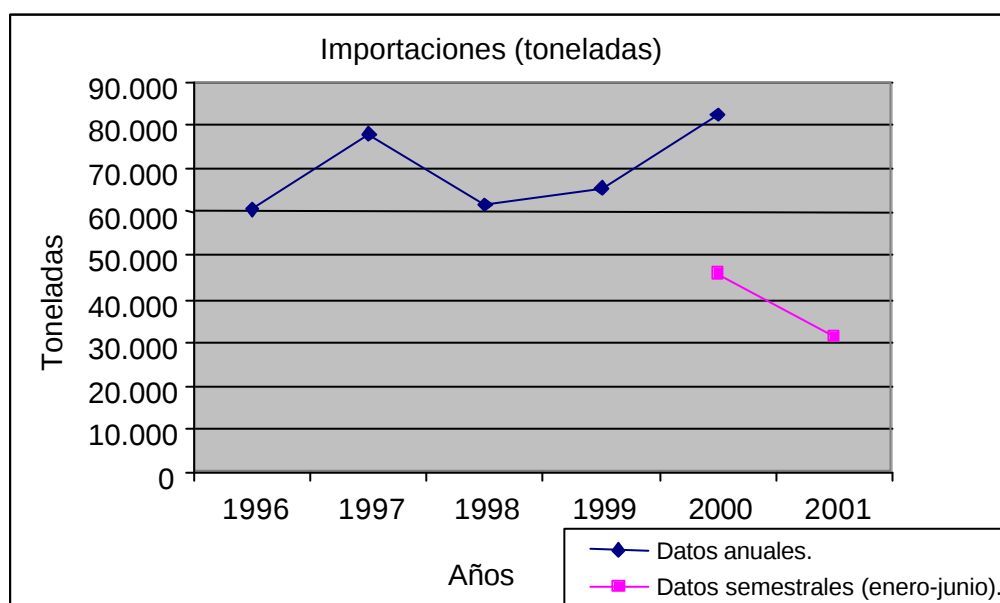
⁵¹³⁷ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

⁵¹³⁸ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7 y STAINLESS-C-5.

La relación entre las importaciones de varillas de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del *** por ciento en 1996 al *** por ciento en 2000. Aunque la relación fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor aumento de la relación (*** puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000, último año completo del período de investigación.⁵¹³⁹ La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del *** por ciento de la producción nacional en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001.⁵¹⁴⁰

En suma, las importaciones de varillas de acero inoxidable aumentaron significativamente, no sólo en términos cuantitativos sino también en relación con la producción nacional, entre 1996 y 2000, y en el último año completo del período de investigación se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones. En consecuencia, constatamos que se ha satisfecho el primer criterio normativo.⁵¹⁴¹

10.265 Las tendencias de las importaciones, en términos absolutos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC⁵¹⁴²:



⁵¹³⁹ (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro STAINLESS-7.

⁵¹⁴⁰ (Nota original). Informe Confidencial, cuadro STAINLESS-7.

⁵¹⁴¹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

⁵¹⁴² Los datos representados en el gráfico siguiente figuran en el Informe de la USITC, en el cuadro STAINLESS-7, página STAINLESS-12, y en el cuadro STAINLESS-C-5. 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*

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

iii) *Análisis del Grupo Especial*

Importaciones en términos absolutos

10.267 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de varillas de acero inoxidable, tal como se publicó en su informe⁵¹⁴³, no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se apoyó en el aumento que tuvo lugar entre 1996 y 2000, que alcanzó su nivel máximo de 1999 a 2000 (25 por ciento). Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pero la USITC no ofreció una explicación de por qué a pesar de ello constató que las importaciones habían aumentado en términos absolutos. Esto es especialmente grave, dado que esa disminución (un 31,3 por ciento) fue más aguda que el aumento anterior y, como proporción, contrarrestó el aumento de los dos años anteriores.

10.268 El único aspecto adicional aducido por la USITC en respuesta a la disminución en el período intermedio de 2001 fue que la participación en el mercado de las importaciones se mantuvo prácticamente estable. Sin embargo, la participación en el mercado es un concepto que concierne a la relación entre las importaciones y las ventas nacionales, y no guarda relación con el volumen absoluto de importación. Dadas la disminución en el período más reciente y la evolución global entre 1996 y el período intermedio de 2001, que podría describirse perfectamente como un doble movimiento ascendente y descendente (que al final retorna al punto más bajo), el Grupo Especial no cree que los elementos de hecho respalden una constatación de que en el momento de formularse la determinación las importaciones de varillas de acero inoxidable "estaban aumentando en (tal) cantidad".

10.269 Es muy posible que los aumentos que tuvieron lugar de 1996 a 1997, o de 1998 a 2000, considerados en sí mismos, pudieran considerarse como un aumento que satisface los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en el momento de formularse la determinación las tendencias de las importaciones revelaban una disminución reciente y significativa, por lo que ese aumento en el pasado no puede servir de base para determinar que las importaciones de varillas de acero inoxidable "han aumentado en (tal) cantidad".

10.270 El Grupo Especial toma nota del argumento de los Estados Unidos de que incluso si las importaciones mantuvieron una pauta de aumentos y disminuciones sucesivos, ello pudo causar daños graves a la rama de producción nacional que justificaban la adopción de una medida de salvaguardia.⁵¹⁴⁴ A juicio del Grupo Especial, es cierto que, a pesar de que las importaciones volvieran a un nivel bajo, por lo que no podía hablarse de que las importaciones de un producto "estaban aumentando", cabía la posibilidad de que los aumentos intermedios, o la terapia de choque derivada de los aumentos y disminuciones, causaran daños graves a la rama de producción nacional. A juicio del Grupo Especial, el derecho a imponer una medida de salvaguardia sólo existe cuando, además del daño grave y la relación de causalidad, las importaciones también han aumentado, y ese aumento tiene que ser reciente. El marco jurídico establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias

⁵¹⁴³ Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

⁵¹⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 295-296 y 300.

requiere, además de la causalidad del daño grave, que las importaciones del producto hayan aumentado.

Importaciones en términos relativos

10.271 El Grupo Especial estima asimismo que la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, de las importaciones de varillas de acero inoxidable⁵¹⁴⁵ no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC realizó un análisis similar al que ha sido rechazado por el Grupo Especial en el contexto de las importaciones en términos absolutos. Es más, la USITC no facilitó ninguno de los datos en los que se había apoyado. Todos esos números fueron sustituidos por asteriscos. No hay, por tanto, explicación alguna de la manera en que los elementos de hecho respaldan una conclusión de que las importaciones aumentaron, porque no hay hechos que respalden conclusión alguna.

10.272 El Grupo Especial está de acuerdo en que nada impide a una autoridad competente apoyarse en datos facilitados por partes individuales con carácter confidencial en el curso de la investigación. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de tratar esos datos como información confidencial, es decir, de no divulgarlos (sin permiso). Por tanto, en ese sentido el Grupo Especial adopta una posición análoga a la del Órgano de Apelación en *Tailandia - Vigas doble T*.⁵¹⁴⁶ Las autoridades competentes pueden apoyarse en datos confidenciales aunque esos datos no se divulguen públicamente en sus informes.

10.273 Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que 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". El párrafo 2 c) del artículo 4 añade la obligación de que las autoridades competentes publiquen "con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Dadas esas obligaciones, así como la establecida en el párrafo 1 del artículo 2 de hacer una determinación, entre otras cosas, de que las importaciones del producto han aumentado, las autoridades competentes deberán dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la conclusión. A juicio del Grupo Especial, en un caso concreto esta exigencia puede estar limitada por la obligación de proteger los datos confidenciales establecida en el párrafo 2 del artículo 3.

10.274 Estimamos, no obstante, que los párrafos 1 y 2 del artículo 3 pueden interpretarse armoniosamente.⁵¹⁴⁷ No puede interpretarse que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 requiera una infracción del párrafo 2 del mismo artículo. En otras palabras, las autoridades competentes están obligadas a dar esas explicaciones en la mayor medida de lo posible sin divulgar

⁵¹⁴⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 215.

⁵¹⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafos 111, 112 y 119.

⁵¹⁴⁷ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 81: "A la luz del principio de efectividad, el intérprete de un tratado está obligado a interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado en una forma que dé sentido a todas ellas, armoniosamente." Véanse también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 81; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página *23; el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página *12; y el informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (EE.UU.)*, párrafo 45.

información confidencial. Esto significa que si hay alguna manera de presentar los datos en forma modificada (por ejemplo mediante acumulación o indización), que proteja la confidencialidad, la autoridad competente está obligada a recurrir a esa posibilidad. A la inversa, sólo puede aceptarse que no se presente ningún dato cuando en un caso concreto todos esos métodos sean inaplicables.

10.275 El Grupo Especial estima que aunque las autoridades competentes estén facultadas para no divulgar los datos y, no obstante, apoyarse en ellos, siguen estando obligadas facilitar a través de medios distintos de la divulgación de esos datos una explicación razonada y adecuada. Esta obligación podría cumplirse mediante el tipo de explicación que la USITC ha dado en la página 215 de su informe⁵¹⁴⁸, es decir, una explicación en palabras y sin cifras. Sin embargo, también incluye una explicación de la autoridad competente del por qué no había posibilidades de presentar *ningún* dato en forma compatible con la obligación de proteger la información confidencial. En el presente caso, esa explicación no se dio.

10.276 El Grupo Especial estima también que, con independencia del carácter confidencial de las cifras, la determinación de la USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional de las importaciones de varillas de acero inoxidable, tal como se publicó en su informe⁵¹⁴⁹, no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC se apoyó en un aumento "significativo" que tuvo lugar entre 1996 y 2000 y alcanzó su mayor nivel de 1999 a 2000, último año completo investigado. Se reconoció la disminución entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, así como el hecho de que la relación fluctuó a lo largo del período de investigación. Dadas esas fluctuaciones y la disminución más reciente, el Grupo Especial estima que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada que respaldara la determinación de que las importaciones de varillas de acero inoxidable, en relación con la producción nacional, "estaban aumentando en tal cantidad". Esto hubiera requerido como mínimo alguna indicación de que las importaciones, en términos relativos, al final del período de investigación, seguían siendo mayores, por ejemplo, porque la disminución en el período intermedio había sido pequeña en comparación con el aumento hasta 2000. Esa indicación no existe en el presente caso, en el que la USITC, en buena medida al igual que en el contexto de las importaciones en términos absolutos, no situó los aumentos intermedios existentes en el contexto de anteriores y ulteriores disminuciones. La única indicación que permanece es el aumento de 1996 a 2000 invocado, pero 2000 no es el final del período investigado, por lo que esa invocación no puede constituir una base para concluir que las importaciones de varillas de acero inoxidable "están aumentando" en relación con la producción nacional.

Conclusión

10.277 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC no contiene una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la

⁵¹⁴⁸ Por ejemplo, en la página 215 del Informe de la USITC, volumen I, puede leerse el siguiente análisis de la protección de la información confidencial:

"La relación entre las importaciones de varillas de acero inoxidable y la producción nacional también aumentó significativamente durante el período, pasando del *** por ciento en 1996 al *** por ciento en 2000. Aunque la relación fluctuó algo durante el período de investigación, el mayor aumento de la relación (*** puntos porcentuales) tuvo lugar en 2000, último año completo del período de investigación". La relación entre las importaciones y la producción nacional disminuyó del *** por ciento de la producción nacional en el período intermedio de 2000 al *** por ciento en el de 2001." (se omiten las notas al pie)

⁵¹⁴⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 214-215.

determinación formulada con respecto al "aumento de las importaciones", y que la determinación de la USITC de que las importaciones de varillas de acero inoxidable "estaban aumentando" es incompatible con la prescripción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que las importaciones del producto "estén aumentando en (tal) cantidad".

E. ALEGACIONES REFERENTES A LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

10.278 Como cuestión preliminar, el Grupo Especial señala que, a los efectos de su examen de la cuestión de la relación de causalidad, ha partido del supuesto de que existía, respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata, daño grave o amenaza de daño grave a todos los productores nacionales pertinentes del producto similar o directamente competidor, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial también ha partido del supuesto de que los productores nacionales pertinentes fueron definidos correctamente, en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Desde luego, si no existiera en absoluto daño grave (ni amenaza de daño grave), no habría podido ser causado por el aumento de las importaciones.

1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.279 Los argumentos de las partes se indican en las secciones H.1 a H.3 del capítulo VII, *supra*. En síntesis, los reclamantes alegan: i) que las determinaciones de la USITC no establecieron el necesario nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de cada una de las medidas de los Estados Unidos; y ii) que la USITC no cumplió la obligación de no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo que exigen el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Disposiciones pertinentes de la OMC⁵¹⁵⁰

10.280 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

"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 ha omitido la nota a pie de página.)

⁵¹⁵⁰ El Grupo Especial tiene presente que el artículo XIX es pertinente respecto de la cuestión de la relación de causalidad pero el párrafo 1 del artículo 2 y, en particular, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abordan la cuestión de la relación de causalidad de manera más específica. El Grupo Especial tiene también presente que algunos reclamantes han formulado alegaciones relativas a la relación de causalidad a tenor del artículo XIX del GATT así como del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, el Grupo Especial considera que no es necesario que examine la relación entre el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la relación de causalidad para pronunciarse sobre las alegaciones de los reclamantes referentes a dicha relación. Por consiguiente, el Grupo Especial ha abordado la cuestión de la relación de causalidad refiriéndose exclusivamente a las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos que este enfoque no entraña la reducción de los derechos de las partes en la presente diferencia.

10.281 El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone lo siguiente:

"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 todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo."

10.282 Además, el párrafo 2 b) del artículo 4 dispone lo siguiente:

"No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."

3. Norma de examen

10.283 Recordamos que el Órgano de Apelación ha declarado que la naturaleza exacta del examen que debe realizar un grupo especial, respecto de una alegación presentada al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se deriva en parte de su obligación de hacer una "evaluación objetiva del asunto" de conformidad con el artículo 11 del ESD, y en parte también de las obligaciones derivadas del párrafo 2 del artículo 4.⁵¹⁵¹ El artículo 11 nos obliga a hacer una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad⁵¹⁵² y la conformidad de las medidas en cuestión en esta diferencia con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

10.284 Además, el Órgano de Apelación ha dado orientación específicamente respecto de la aplicación de la norma de examen en los asuntos que suponen alegaciones basadas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación declaró que el Grupo Especial, en ese asunto, estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades argentinas habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada.⁵¹⁵³ 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. El Órgano de Apelación declaró que, 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

⁵¹⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 105.

⁵¹⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 120.

⁵¹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121.

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.⁵¹⁵⁴ Además, en *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación declaró que una mera afirmación de que el daño causado por otros factores no se atribuye al aumento de las importaciones no establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones.⁵¹⁵⁵

10.285 También disponemos de orientación sobre la forma en que debe aplicarse la norma de examen respecto del análisis sobre la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes. En particular, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial estableció lo siguiente⁵¹⁵⁶:

"Aplicando nuestra norma de examen, consideraremos si el análisis de la relación de causalidad efectuado por la Argentina cumple estas prescripciones sobre la base de i) si la tendencia ascendente de las importaciones coincide con las tendencias descendentes de los factores de daño, y en caso contrario, si se ha dado una explicación fundada con respecto a por qué, a pesar de ello, los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las condiciones de competencia en el mercado del calzado argentino entre el calzado importado y el calzado nacional, tal como han sido analizadas, demuestran, sobre la base de pruebas objetivas, una relación de causalidad de las importaciones con cualquier tipo de daño; y iii) si se han analizado otros factores pertinentes y si se ha demostrado que el daño causado por factores distintos de las importaciones no ha sido atribuido a las importaciones."⁵¹⁵⁷

4. Análisis por el Grupo Especial

10.286 La primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que, al determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional con arreglo al apartado a), la autoridad competente debe demostrar, "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave".

10.287 En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación interpretó la referencia a la "relación de causalidad", en el párrafo 2 b) del artículo 4, y llegó a la conclusión de que exige efectivamente la constatación de "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.⁵¹⁵⁸ No obstante, hay cuestiones que se plantean sobre lo que supone este requisito. Más concretamente: ¿cómo deben ponerse en aplicación la primera y la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 para cumplir esta prescripción? El Grupo Especial

⁵¹⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

⁵¹⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

⁵¹⁵⁶ El Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado (CE)*, no formuló observaciones específicamente sobre estas constataciones referentes a la relación de causalidad; pero declaró que no advertía "ningún error en la interpretación hecha por el Grupo Especial de las prescripciones relativas a la relación de causalidad, ni en su interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*": informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

⁵¹⁵⁷ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229.

⁵¹⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

considera que entre las cuestiones importantes que deben abordarse a ese respecto figuran las que siguen. La primera es la norma o el umbral que debe aplicarse para determinar si existe o no una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". La segunda es el problema del modo en que puede establecerse un nexo causal (es decir, mediante qué instrumentos analíticos) a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4. La tercera se refiere a la prescripción de no atribución establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4: cómo debe cumplirse y qué relación guarda con la demostración general de existencia de una relación de causalidad.

a) Norma aplicable a la evaluación de la "relación de causalidad"

10.288 Comenzaremos por la primera de las cuestiones mencionadas: la norma o el umbral que debe aplicarse para determinar si existe o no una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". El Grupo Especial observa, ante todo, que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, declaró lo siguiente:

"[L]a primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 ... prescribe que no se efectuará una determinación 'a menos que la investigación demuestre ... la existencia de una *relación de causalidad* entre el aumento de las importaciones ... y el daño grave o la amenaza de daño grave' (sin cursivas en el original). Por consiguiente, el requisito para llevar a cabo una determinación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 es que exista una 'relación de causalidad' ('*causal link*'). La palabra '*causal*' (de causalidad, causal) significa '*relating to a cause or causes*', (relativo a una causa o causas), mientras que la palabra '*cause*' (causa), a su vez, denota una relación entre, por lo menos, dos elementos, de los cuales el primer elemento, de alguna manera, ha '*brought about*' (provocado, generado), '*produced*' (producido) o '*induced*' (inducido) la existencia del segundo elemento.⁵¹⁵⁹ La palabra '*link*' (relación o vínculo) indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave, o ha contribuido a generarlo, de manera que existe una '*connection*' (conexión)⁵¹⁶⁰ o un '*nexus*' (nexo) de causalidad entre esos dos elementos. A nuestro juicio, la unión de estas palabras en la expresión 'relación de causalidad' denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave. Aunque esa contribución puede ser lo bastante clara como para establecer la existencia de la 'relación de causalidad' requerida, el texto de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 *no* sugiere que el aumento de las importaciones sea *la única* causa del daño grave, o que deban excluirse '*otros factores*' de la determinación del daño grave. Por el contrario, el texto del párrafo 2 b) del artículo 4, en conjunto, sugiere que la 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave puede existir, *aun cuando otros factores contribuyan también, 'al mismo tiempo', a la situación de la rama de producción nacional.*"⁵¹⁶¹

10.289 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación reiteró que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las importaciones puedan, por sí solas, causar o amenazar causar un daño

⁵¹⁵⁹ (Nota del original). *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, nota 43, volumen I, páginas 355 y 356.

⁵¹⁶⁰ (Nota del original). *Ibid.*, página 1.598.

⁵¹⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

grave.⁵¹⁶² Además, el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, declaró que la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la relación de causalidad puede cumplirse cuando el daño grave es causado por la influencia recíproca del aumento de las importaciones y otros factores.⁵¹⁶³

10.290 Resulta claro para el Grupo Especial que, para que se cumplan las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la relación de causalidad, no es preciso que la autoridad competente demuestre que el aumento de las importaciones, *por sí solo*, puede causar un daño grave.⁵¹⁶⁴ Cuando hay diversos factores que han causado un daño grave, puede demostrarse la existencia de un nexo causal si el aumento de las importaciones ha contribuido en alguna forma a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave. A este respecto, el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, llegó a la conclusión de que la contribución debe ser suficientemente clara para establecer la existencia del "nexo causal" necesario⁵¹⁶⁵, pero rechazó la conclusión del Grupo Especial según la cual el daño grave debe ser causado por el aumento de las importaciones por sí solo y éste tiene que ser suficiente para causar un daño "grave".⁵¹⁶⁶

10.291 El Grupo Especial toma nota de que los Estados Unidos han argumentado que, sobre la base de las definiciones corrientes de los diccionarios sobre las palabras "*substantial*" ("sustancial") e "*important*" ("importante"), ambas palabras tienen, en lo esencial, igual significado cuando se las emplea para determinar el peso que debe asignarse a determinado factor en una decisión o análisis.⁵¹⁶⁷ Los Estados Unidos añaden que, por lo tanto, sus disposiciones legales en materia de salvaguardias, al exigir que la USITC constate que el aumento de las importaciones es una causa de daño "importante" y no lo es menos que ninguna otra causa, asegura que la USITC constate una relación de causalidad "auténtica y sustancial" entre las importaciones y el daño antes de emitir una constatación positiva en materia de salvaguardias.⁵¹⁶⁸

10.292 El Grupo Especial considera que no es necesariamente pertinente el solo hecho de que algunos puedan considerar que las definiciones literales de "importante" y "sustancial" son "equivalentes". A nuestro juicio, lo que cuenta para este Grupo Especial es si el criterio aplicado por la USITC respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata cumple la norma o alcanza el umbral que prescribe el requisito de que exista una relación "auténtica y sustancial" de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Habremos de estudiar esta cuestión más detenidamente en el análisis medida por medida que realizaremos más adelante.

10.293 Por último, el Grupo Especial recuerda que el daño grave, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debe determinarse con referencia al "menoscabo general de la situación de la rama de producción nacional". Del mismo modo, como se expondrá más

⁵¹⁶² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 165-170.

⁵¹⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67 y 68.

⁵¹⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

⁵¹⁶⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 66 y 69.

⁵¹⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 61 y siguientes y 79.

⁵¹⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 442 y 443.

⁵¹⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 442 y 443.

detenidamente a continuación, consideramos que conforme a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias la autoridad competente debe determinar si existe con carácter "general" una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufren los productores nacionales pertinentes.

b) Demostración de existencia de una relación de causalidad

10.294 Pasamos a la segunda de las cuestiones antes mencionadas: la forma en que puede demostrarse la existencia de una relación de causalidad a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial observa en primer lugar que el párrafo 2 b) del artículo 4 no prescribe el empleo de ningún método ni instrumento de análisis determinados para demostrar la existencia de una relación de causalidad.⁵¹⁶⁹ El Grupo Especial estima que incumbe a la autoridad competente decidir el método que considera más apropiado para efectuar la determinación al respecto. Aunque los métodos para determinar la relación de causalidad no están prescritos por el párrafo 2 b) del artículo 4, debe alentarse a la autoridad competente a llevar a cabo este análisis con el detenimiento que las circunstancias requieren. Cualquiera que sea el instrumento o método utilizado, debe ser idóneo para determinar si existe o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave que sufren los productores nacionales pertinentes.

10.295 Esta diferencia plantea el problema de la función que deben o pueden desempeñar, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, los análisis de coincidencia y de las condiciones de la competencia para la demostración de una relación de causalidad. Más concretamente, el Grupo Especial considera que esta diferencia plantea el problema de si la autoridad competente *debe* llevar a cabo un análisis de coincidencia al determinar si existe o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Debemos considerar esta cuestión porque, respecto de algunas de las medidas que son objeto de nuestro examen en este caso, la USITC no llevó a cabo un análisis de coincidencia. La USITC se limitó a un análisis de las condiciones de la competencia. Observamos al respecto que la USITC no estableció expresamente en su informe una distinción entre el análisis de la coincidencia y el de las condiciones de competencia. Ambos tipos de análisis fueron realizados por la USITC por separado o conjuntamente en la sección de su informe que contenía su análisis de la relación de causalidad.

10.296 De hecho, la caracterización de los análisis realizados por la USITC como análisis de la coincidencia y/o de las condiciones de competencia es algo que el Grupo Especial hizo por varios motivos que se explican con más detalle *infra*. En primer lugar, señalamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe de qué modo debe demostrarse la relación de causalidad. Al mismo tiempo, la jurisprudencia de la OMC indica que la coincidencia es esencial en un análisis de la relación de causalidad. A este respecto, varios de los reclamantes han aducido que la no realización por la USITC de un análisis sobre la coincidencia en relación con algunas de las medidas de salvaguardia fue determinante. Por último, el Grupo Especial es de la opinión de que también podrían utilizarse instrumentos distintos del análisis sobre la coincidencia, tales como un análisis sobre las condiciones de la competencia, para establecer una relación de causalidad a tenor del párrafo 2 b) del artículo 4. En consecuencia, creamos un marco analítico para evaluar si, a la luz de las circunstancias de las determinaciones sobre la relación de causalidad formuladas respecto de cada una de las medidas, la USITC demostró, mediante una explicación razonada y adecuada, que los hechos respaldaban sus constataciones de que existía una relación de causalidad. El Grupo Especial explica más adelante lo que entiende que suponen los análisis de la coincidencia y de las condiciones de competencia. Como cuestión preliminar, el Grupo Especial observa que, al efectuar esta distinción

⁵¹⁶⁹ Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96.

entre los tipos de análisis realizados por la USITC, ha tenido en cuenta el aspecto sustancial de los análisis y no las designaciones empleadas por la USITC en su informe.

i) *Coincidencia*

10.297 Consideraremos en primer lugar el papel que cumple un análisis de coincidencia en relación con el análisis sobre la relación de causalidad que exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial recuerda que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial respectivo declaró que el párrafo 2 a) del artículo 4 "exige" que las autoridades nacionales analicen las tendencias, tanto de los factores causantes de daño como de las importaciones. El Grupo Especial consideró que ese análisis era pertinente respecto de la evaluación sobre la relación de causalidad:

"Al hacer nuestra evaluación del análisis y la constatación con respecto a la relación de causalidad, tomamos nota, en primer lugar, de que el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que la autoridad competente considere el 'ritmo' (es decir, la dirección y velocidad) y la 'cuantía' del aumento de las importaciones, así como la parte del mercado absorbida por las importaciones, y los 'cambios' en los factores de daño (ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad, ganancias y pérdidas y empleo) para llegar a una conclusión con respecto al daño y a la relación de causalidad. Como se señaló *supra* consideramos que estos términos significan que las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos. En el *contexto particular de un análisis de la relación de causalidad, estimamos también que el sentido de esta disposición es que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño.*"⁵¹⁷⁰ (sin cursivas en el original)

10.298 El Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con el Grupo Especial y observó lo siguiente:

"No vemos ninguna razón para discrepar con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que las palabras 'ritmo y cuantía' y 'cambios' que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 significan que 'las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos'. También convenimos con el Grupo Especial en que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la relación entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación al mercado) y los *movimientos* de los factores de daño."⁵¹⁷¹ (sin subrayar en el original)

10.299 Extraemos de lo anterior, en primer lugar, que el término "coincidencia" se refiere a la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño. El Grupo Especial y el Órgano de Apelación aclararon que, al considerar los movimientos de las importaciones, es preciso examinar los movimientos de los volúmenes de importación y la

⁵¹⁷⁰ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.237.

⁵¹⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

participación de los productos importados en el mercado.⁵¹⁷² A nuestro juicio, la palabra "coincidencia", en este contexto, se refiere a la relación *temporal* entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño. En otras palabras, los movimientos ascendentes de las importaciones normalmente deben producirse al mismo tiempo que los movimientos descendentes de los factores de daño para que exista coincidencia. Señalamos que más adelante habremos de establecer una salvedad respecto de estas observaciones para tomar en consideración los casos en que transcurre un lapso entre la afluencia de los productos importados y la manifestación de los efectos de daño que sufre la rama de producción nacional.

10.300 En segundo lugar, lo anterior indica que el Órgano de Apelación considera que la "coincidencia" entre los movimientos o tendencias de las importaciones y los movimientos o tendencias de los factores de daño pertinentes desempeñan una función "esencial" en la determinación sobre la existencia de una relación de causalidad. En efecto, en *Argentina - Calzado (CE)* tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación declararon que la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño *debe* ser esencial en el análisis sobre la relación de causalidad. Observamos también que el mismo Grupo Especial, apoyado por el Órgano de Apelación⁵¹⁷³, añadió que "[e]n términos prácticos, creemos por consiguiente que [el párrafo 2 a) del artículo 4] significa que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones *normalmente* debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes."⁵¹⁷⁴

10.301 El Grupo Especial opina que, puesto que la coincidencia es "esencial" en el análisis sobre la relación de causalidad, la autoridad competente debe, "normalmente", llevar a cabo un análisis de la coincidencia para determinar si existe una relación de causalidad. Consideramos que en los casos en que no se han atribuido al aumento de las importaciones los efectos de factores de daño distintos⁵¹⁷⁵, una coincidencia general clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño dará a la autoridad competente un fundamento adecuado para concluir que existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.302 Como ya se ha mencionado, el Grupo Especial también estima que la coincidencia *general* es lo que importa, y no el hecho de que pueda comprobarse la coincidencia, o la falta de coincidencia, respecto de unos pocos factores escogidos que la autoridad competente ha considerado. Nos remitimos a este respecto a la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, cuando dijo lo siguiente:

"Consideramos que, a la vista de la coincidencia *general* de la tendencia al alza del aumento de las importaciones y la tendencia negativa de los factores del daño a lo largo del período objeto de investigación, la existencia de pequeñas faltas de coincidencia en la evolución de algunos factores *individuales* del daño y las

⁵¹⁷² Es significativo que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación no hayan hecho referencia alguna a los movimientos de los precios de importación. Analizaremos la trascendencia de ello en la sección de nuestras constataciones que se refiere a las "condiciones de competencia".

⁵¹⁷³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

⁵¹⁷⁴ Informe del Grupo Especial *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238.

⁵¹⁷⁵ Es decir, en conformidad con la prescripción de no atribución analizada en los párrafos 10.325-10.334, *infra*.

importaciones no impedía a la USITC constatar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave."⁵¹⁷⁶

10.303 En la presente diferencia se plantea el problema de la forma en que corresponde establecer la relación de causalidad a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 cuando *no existe coincidencia*. Entendemos por falta de coincidencia las situaciones en que ésta no existe o no se ha realizado un análisis a su respecto. En ese sentido coincidimos con lo dicho por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, de que una coincidencia en la evolución de las importaciones y la evolución de los factores del daño normalmente tendería a fundamentar una constatación de existencia de relación de causalidad, mientras que *la ausencia de tal coincidencia normalmente tendería a descartar tal constatación y exigiría una explicación convincente de por qué sigue existiendo todavía una relación causal*.⁵¹⁷⁷

10.304 También recordamos que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial, apoyado por el Órgano de Apelación⁵¹⁷⁸, así como el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*⁵¹⁷⁹, observó que en las situaciones en que la relación de causalidad está presente, "el aumento de las importaciones *normalmente* debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes", y una coincidencia ... *normalmente* tendería a fundamentar una constatación de existencia de relación de causalidad". A nuestro juicio, aunque no exista coincidencia o no se haya realizado un análisis a su respecto la autoridad competente puede demostrar que existe una relación de causalidad si puede presentar una explicación concluyente de su existencia.

10.305 El Grupo Especial destaca que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación confirmó la afirmación del Grupo Especial de que "la coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad".⁵¹⁸⁰ (sin cursivas en el original) El Grupo Especial considera que existen situaciones en que un análisis de la coincidencia puede no bastar para probar la relación de causalidad, o los hechos pueden no apoyar una constatación clara de coincidencia y que, por lo tanto, esas situaciones pueden exigir una demostración más completa de que existe una relación de causalidad. En efecto, pueden existir situaciones en que la autoridad competente, como parte de su demostración general de existencia de una relación de causalidad, realiza distintos análisis con vistas a acreditar que existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.306 A nuestro juicio pueden darse las siguientes situaciones: i) se ha realizado un análisis de coincidencia y muestra una coincidencia clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño; ii) como parte de su demostración general de la relación de

⁵¹⁷⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.101.

⁵¹⁷⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.237 y 8.238; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

⁵¹⁷⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

⁵¹⁷⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95.

⁵¹⁸⁰ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.237 y 8.238; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

causalidad, la autoridad competente ha efectuado, entre otras cosas, un análisis de la coincidencia que, en sí mismo y por sí solo, no demuestra cabalmente la relación de causalidad, y el análisis se amplía; iii) se ha realizado un análisis de la coincidencia (con o sin otro análisis) pero no demuestra coincidencia alguna; por último, iv) no se ha realizado un análisis de la coincidencia pero se han empleado otros instrumentos de análisis para demostrar la relación de causalidad.⁵¹⁸¹

10.307 Opinamos que la autoridad competente debe, en todos los casos, presentar una explicación fundamentada y suficiente de sus constataciones sobre la existencia de una relación de causalidad. En el primer caso i), suponiendo que se ha cumplido la prescripción de no atribución, cuando existe una coincidencia clara no hace falta otro análisis de la autoridad competente, y el Grupo Especial limitará su examen al análisis de la coincidencia. En el segundo caso ii), el Grupo Especial examinará tanto el análisis de la coincidencia como el otro análisis efectuado por la autoridad competente para evaluar si ésta ha presentado o no una explicación fundamentada y suficiente de que, en general, existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.308 En los casos iii) y iv) la autoridad competente debe explicar la falta de coincidencia o las razones por las que no se ha efectuado un análisis a su respecto y presentar, en particular, una explicación concluyente de por qué existe una relación de causalidad a pesar de la falta de coincidencia. En última instancia corresponde a la autoridad competente decidir acerca de los instrumentos analíticos que estima más aptos para cumplir el análisis concluyente que demuestre la relación de causalidad.

10.309 Otro problema que se ha planteado en esta diferencia es el de si puede o no considerarse que existe coincidencia en los casos en que existe un *intervalo temporal* entre la afluencia de las importaciones y la manifestación de sus efectos en la rama de producción nacional. Más concretamente, los Estados Unidos han argumentado que un retraso en la manifestación de determinados factores de daño puede atribuirse a los efectos diferidos del aumento de las importaciones sobre ciertos factores, como el empleo o las quiebras.⁵¹⁸² Diversos reclamantes argumentan, en cambio, que los mercados de que se trata en este caso son de tal naturaleza que no puede existir tal efecto diferido. Sostienen que los efectos del aumento de las importaciones deben hacerse sentir de inmediato y que un retraso de dos años, que según afirman existió en este caso, es demasiado prolongado.⁵¹⁸³

10.310 El Grupo Especial considera que el argumento de los Estados Unidos acerca de un intervalo entre el aumento de las importaciones y la manifestación de sus efectos en la rama de producción nacional puede ser válido en ciertos casos. Más concretamente, a nuestro juicio puede haber casos en que una rama de producción sufre daño en el mismo momento en que se produce la mayor afluencia de importaciones. Pero el daño que se causa entonces puede no ponerse de manifiesto hasta un momento posterior. En otras palabras, puede existir un intervalo entre la afluencia de las importaciones y la manifestación de sus efectos de daño para la rama de producción nacional.

⁵¹⁸¹ Estas son situaciones que el Grupo Especial ha encontrado en este asunto. Ello no significa que no puedan existir otras situaciones.

⁵¹⁸² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 446, 448 y 449; Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-122.

⁵¹⁸³ Respuesta escrita del Japón a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 141; y respuesta escrita del Brasil a la pregunta 86 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

10.311 Consideramos que este punto de vista encuentra apoyo en la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Egipto - Barras de refuerzo*. En esa decisión, el Grupo Especial rechazó la posición de Turquía según la cual debía existir una conexión temporal estricta entre las importaciones objeto de dumping y cualquier daño sufrido por la rama de producción⁵¹⁸⁴, señalando sobre ese argumento lo siguiente:

"[S]e basa en el supuesto, bastante artificial, de que el mercado absorbe instantáneamente las importaciones, y responde a ellas, en el momento en que entran en el territorio del país importador. Ese supuesto se basa implícitamente en la existencia de la denominada 'información perfecta' en el mercado (es decir, que todos los agentes del mercado toman conocimiento instantáneamente de todas las señales del mercado)."⁵¹⁸⁵

No obstante, observamos que, en ese caso, el retraso de los efectos de las importaciones en un mercado que el Grupo Especial sugirió que sería aceptable era de un año de duración a lo sumo.

10.312 El Grupo Especial considera que hay límites temporales del intervalo entre el aumento de las importaciones y la manifestación de sus efectos para que sean aceptables a los efectos del análisis de la coincidencia correspondiente al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los límites aplicables habrán de variar indudablemente entre las distintas ramas de producción y los distintos factores. En términos generales, cuanto más rígida sea la estructura del mercado relacionado con determinada rama de producción, más probable es la existencia de un retraso de los efectos, por lo menos respecto de algunos factores. A la inversa, cuanto más competitiva es la estructura de un mercado, menos cabe sostener la probabilidad de efectos diferidos. Además, el Grupo Especial considera que, aunque cabe esperar retrasos en relación con algunos factores (por ejemplo, el empleo), es menos probable que se manifiesten en los efectos de otros factores de daño como la producción, las existencias y la utilización de la capacidad, que por lo general reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se producen en el mercado, como una afluencia de productos importados cuando el aumento de las importaciones causa daño grave. Si la autoridad competente se apoya en la existencia de un intervalo entre el aumento de las importaciones y los factores de daño, consideramos que debe explicar plenamente ese retraso sobre la base de datos objetivos.

ii) *Condiciones de la competencia*

10.313 El Grupo Especial recuerda que, aunque la coincidencia desempeña una función central en la determinación de la existencia de un nexo causal, también pueden entrar en juego otros instrumentos analíticos.

10.314 Como ya se ha indicado, pueden existir casos, por ejemplo, cuando una autoridad competente no efectúa un análisis de la coincidencia, o lo hace, pero los hechos no corroboran una constatación de relación de causalidad sobre la base de ese análisis. En tales situaciones cabe hacer referencia a las condiciones de la competencia entre los productos importados y los nacionales para dar una explicación concluyente, que suple la coincidencia, sobre por qué existe a pesar de todo una relación de causalidad. En efecto, a nuestro juicio el examen de las condiciones de la competencia en el mercado en que se venden los respectivos productos importados y nacionales generalmente resulta

⁵¹⁸⁴ Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo*, párrafos 7.127-7.132.

⁵¹⁸⁵ Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo*, párrafo 7.129.

ilustrativo respecto de la cuestión de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.315 También pueden existir casos en que la autoridad competente considere necesario confirmar su análisis de la coincidencia mediante otro análisis porque, por ejemplo, no es posible establecer la coincidencia con un grado suficiente de certidumbre. En tales casos la autoridad competente puede basarse en un análisis de las condiciones de la competencia para reafirmar su demostración de la relación de causalidad. En las situaciones de este tipo el grupo especial examinará el análisis realizado por la autoridad competente sobre las condiciones de la competencia para evaluar si presentó una explicación razonada y adecuada de que, globalmente, existe o no una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

10.316 Consideramos que el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el apartado b) que le sigue confirman la pertinencia de las condiciones de competencia en la determinación de la existencia de relación de causalidad. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a determinar que el aumento de las importaciones se produce "en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, interpretó el significado de "en condiciones tales", del párrafo 1 del artículo 2, del siguiente modo:

"la expresión 'en condiciones tales' se refiere por lo general a las 'condiciones' reinantes en el mercado del producto de que se trate cuando se produce un aumento de las importaciones. Interpretada de ese modo, la expresión 'en condiciones tales' es una referencia sintética a los factores restantes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refieren a la situación general de la rama de producción nacional y del mercado nacional, así como a otros factores 'que tengan relación con la situación de [la] rama de producción'. Por lo tanto, la expresión 'en condiciones tales' confirma el punto de vista de que, con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deberían determinar si el aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave."⁵¹⁸⁶

10.317 Señalamos también que, en *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, los grupos especiales consideraron las condiciones de la competencia en el mercado entre el calzado importado y el nacional al examinar si existía o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño.⁵¹⁸⁷ En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación apoyó expresamente el análisis del Grupo Especial estableciendo que "convenimos con las conclusiones del Grupo Especial en el sentido de que 'no se analizaron ni explicaron lo suficiente las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional (en particular el precio)'".⁵¹⁸⁸

10.318 El Grupo Especial estima que los factores que deben tomarse en consideración en un análisis de las condiciones de la competencia a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 no están predeterminados, pero incluyen los que menciona el apartado a). Esto se debe a que los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* deben recibir una interpretación que

⁵¹⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 78.

⁵¹⁸⁷ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.108.

⁵¹⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

asegure su coherencia.⁵¹⁸⁹ Nos remitimos en este sentido a las siguientes observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

"[A]mbas disposiciones [los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4] establecen normas que rigen una determinación *única*, formulada con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. A nuestro parecer, sería contrario al requisito del párrafo 2 a) del artículo 4 evaluar -y, por consiguiente, incluir en la determinación- la 'relación' que tienen *todos* los factores pertinentes con la rama de producción nacional, o el efecto que tienen en ella, si esos *mismos* efectos, causados por esos *mismos* factores, con excepción del aumento de las importaciones, quedan excluidos en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4, tal como lo ha sugerido el Grupo Especial."⁵¹⁹⁰ (las cursivas figuran en el original)

10.319 Teniendo en cuenta, entonces, que los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 son pertinentes para definir las condiciones de la competencia a los efectos del análisis de la relación de causalidad correspondiente al párrafo 2 b) del artículo 4, a juicio del Grupo Especial adquieren especial interés el volumen de las importaciones, la participación de éstas en el mercado, los cambios en el nivel de las ventas y las ganancias y pérdidas. Además, observamos que, en *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial se refirió a las características físicas, la calidad, el servicio, la entrega, los adelantos tecnológicos, los gustos del consumidor y otros factores relacionados con la oferta y la demanda en el mercado como factores que pueden tomarse en consideración al evaluar las condiciones de la competencia en un mercado a los efectos del análisis de la relación de causalidad.⁵¹⁹¹

10.320 El examen de los diversos factores mencionados ofrece un contexto para el estudio del *precio*, que a juicio del Grupo Especial es un factor importante, si no el más importante de todos, en el análisis de las condiciones de la competencia en un mercado determinado, aunque el examen de los precios no sea necesariamente obligatorio.⁵¹⁹² El Grupo Especial está de acuerdo con el argumento planteado por las Comunidades Europeas en cuanto sostienen que el precio suele ser pertinente para explicar la forma en que el aumento del volumen de las importaciones ha causado un daño grave.⁵¹⁹³ En efecto, consideramos que la comparación de tendencias entre los precios de los productos importados y los nacionales constituye a menudo un buen indicador acerca de si se está transmitiendo un daño a la rama de producción nacional (a condición de que se tenga en cuenta el contexto de esas tendencias en el mercado) porque los cambios de los precios tienen efectos inmediatos en la

⁵¹⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 73.

⁵¹⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 73.

⁵¹⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.251.

⁵¹⁹² El Grupo Especial está de acuerdo con las siguientes observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, en el párrafo 7.51, sobre esta cuestión: "Aunque los precios de los productos importados serán muy a menudo el factor pertinente que indicará de qué manera, de hecho, las importaciones causan un daño grave a la rama de producción nacional, observamos que no existe en el artículo 2 ningún requisito explícito de que el Miembro importador deba realizar un análisis de precios de los productos importados y de los precios de los productos similares o directamente competidores en el mercado del país importador."

⁵¹⁹³ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

rentabilidad, en igualdad de los demás factores. A su vez, la rentabilidad es una medida útil de la situación de la rama de producción nacional.

10.321 La pertinencia del precio en el análisis de las condiciones de la competencia parece encontrar apoyo en las observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*.⁵¹⁹⁴ Además, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Grupo Especial estimó que un análisis del precio podía ser pertinente, aunque no necesariamente obligatorio:

"El 'precio' no está enumerado expresamente en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias como uno de los 'factores pertinentes' que tienen relación con la situación de la rama de producción nacional. Sin embargo, eso no equivale a decir que el 'precio' no sea un factor pertinente en un caso concreto. Un producto importado puede competir con un producto nacional de distintas formas en el mercado del país importador. Está claro que el precio relativo del producto importado es una de esas formas, pero sin duda no la única, y en un caso concreto puede ser intrascendente o sólo trascendente de forma marginal.

Por consiguiente, en lo que respecta a las medidas de salvaguardia, la trascendencia del 'precio' variará de un caso a otro en función de las circunstancias concretas y de la naturaleza del producto específico y de la rama de producción nacional de que se trate. Dado que el carácter que tiene el factor 'precio' en el ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias es éste, consideramos que los términos 'en condiciones tales' no exigen necesariamente, en todos los casos, un análisis del mismo."⁵¹⁹⁵

10.322 Con respecto al argumento formulado por las Comunidades Europeas, de que si los productos importados se venden a mayor precio que los nacionales no es probable que sean responsables de ningún daño grave⁵¹⁹⁶, el Grupo Especial considera que el hecho de que los productos importados se vendan o no a precio inferior no puede, por sí solo, llevar a una conclusión definitiva sobre la presencia o la ausencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. A nuestro juicio, las tendencias de los precios siempre deben examinarse en su contexto. Sólo después de ese examen contextual pueden extraerse conclusiones acerca de la existencia o inexistencia de la relación de causalidad.

10.323 En lo que respecta al *grado de detalle* del análisis sobre las condiciones de la competencia, el Grupo Especial opina que cuanto más compleja sea una situación de hecho más importante será que se tomen en consideración diversos factores.⁵¹⁹⁷ A este respecto el Grupo Especial coincide con las siguientes afirmaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*, en particular en relación con CPLPAC, lo que habrá de analizarse más adelante con mayor detenimiento:

"A este respecto observamos que parecería existir una relación entre la profundidad de detalle y grado de especificidad que se exige en un análisis de la relación de causalidad y la amplitud y heterogeneidad de la definición de producto similar o

⁵¹⁹⁴ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.251.

⁵¹⁹⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.109 y 8.110.

⁵¹⁹⁶ Respuesta escrita de las Comunidades Europeas a la pregunta 29 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

⁵¹⁹⁷ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

directamente competidor. Donde, como en este caso, se utiliza una definición muy amplia de producto, dentro de la cual hay considerable heterogeneidad, el análisis de las condiciones de competencia debe ir considerablemente más allá de meras comparaciones estadísticas entre las importaciones y la industria en su conjunto, pues dada su amplitud, las estadísticas para la industria y las importaciones en conjunto solamente indicarán promedios y, en consecuencia, no podrán proporcionar información lo suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado. Con respecto al caso que nos ocupa, no discutimos que se haya realizado una investigación bastante detallada de la rama de producción, en la que se reunió una gran cantidad de datos estadísticos y otro tipo de información. Pero lo que a nuestro juicio ha faltado fue un análisis detallado, sobre la base de pruebas objetivas, de las importaciones y de la forma, en términos concretos, en que esas importaciones causaron el daño cuya existencia se constató en 1995. A este respecto, observamos que el Acta 338 contiene una sección titulada 'Condiciones de competencia entre el producto nacional y las importaciones'. Esta sección no contiene, sin embargo, ese análisis detallado sino que resume las respuestas a los cuestionarios enviadas por los productores nacionales sobre sus estrategias para 'hacer frente a la competencia externa', y de los importadores y productores nacionales con respecto al *mix de ventas* entre el producto nacional y las importaciones, incluidas sus opiniones generales con respecto a la calidad y otras cuestiones relativas al calzado nacional y al importado, y afirmaciones de los importadores que destacan los beneficios de las importaciones. Este resumen de declaraciones subjetivas por parte de quienes respondieron a los cuestionarios no constituye un análisis de las 'condiciones de competencia' efectuado por la autoridad competente sobre la base de pruebas objetivas."⁵¹⁹⁸

10.324 El Grupo Especial examinará en detalle, más adelante, en su análisis medida por medida, la pertinencia de las condiciones de la competencia a los efectos de determinar si la USITC presentó una explicación razonada y adecuada de que los hechos apoyaban una determinación de que existía una relación de causalidad en relación con diversas medidas de salvaguardia que son objeto de esta diferencia.

iii) *No atribución*

10.325 Una tercera cuestión importante que surge respecto del análisis de la relación de causalidad es la prescripción de no atribución. La segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 dispone lo siguiente:

"Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."

10.326 Lo anterior pone de manifiesto que, en los casos en que la rama de producción nacional ha sufrido daños causados por factores distintos del aumento de las importaciones, debe cumplirse una tarea a los efectos de la "no atribución" conforme a la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Como ha señalado el Órgano de Apelación⁵¹⁹⁹, precisamente porque pueden existir varios factores, además del aumento de las importaciones, que contribuyan simultáneamente a la situación de la rama

⁵¹⁹⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

⁵¹⁹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 68.

de producción nacional, la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 dice que "no se atribuirá" al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

10.327 El alcance de la prescripción de no atribución ha sido expuesto por el Órgano de Apelación en diversas oportunidades. Al analizar esa prescripción en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación indicó lo siguiente:

"El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de* los efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el 'daño' causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se 'atribuya' al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*."⁵²⁰⁰

10.328 En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación hizo hincapié en que las tres fases mencionadas en *Estados Unidos - Gluten de trigo* constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a la relación de causalidad. El Órgano de Apelación añadió que esas fases no son "pruebas" jurídicas exigidas por el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes.⁵²⁰¹ Llegó, sin embargo, a la conclusión de que el objetivo primordial del proceso que se describe en *Estados Unidos - Gluten de trigo* es determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave.⁵²⁰²

10.329 Sobre la base de sus constataciones en *Estados Unidos - Gluten de trigo*⁵²⁰³, *Estados Unidos - Cordero*⁵²⁰⁴ y *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*⁵²⁰⁵, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente en el asunto *Estados Unidos - Tubos*:

⁵²⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

⁵²⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

⁵²⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

⁵²⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70.

⁵²⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

⁵²⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafos 222, 223, 230 y 214.

"La última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 prescribe que, cuando haya factores distintos del aumento de las importaciones que estén causando un perjuicio al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, las autoridades competentes deben cerciorarse de que los daños causados a la rama de producción nacional por esos otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. Hemos resuelto anteriormente y reafirmamos ahora que, para cumplir esta prescripción, las autoridades competentes han de separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales de los otros factores.⁵²⁰⁶ Como resolvimos en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* con respecto a la prescripción similar del párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping*, también estimamos que, en lo que se refiere a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes están obligadas a identificar la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a explicar satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones."⁵²⁰⁷

10.330 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación añadió que para cumplir la prescripción establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones. Esta explicación ha de ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos.⁵²⁰⁸

10.331 Es indudable que cuando hay otros factores distintos del aumento de las importaciones que causan daño a la rama de producción nacional, o se afirma que lo causan, la autoridad competente *debe* llevar a cabo la comprobación de no atribución para evaluar los efectos de esos otros factores de modo que no se atribuyan al aumento de las importaciones, a fin de determinar si existe una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a los respectivos productores nacionales.

10.332 El Grupo Especial observa que la labor referente a la no atribución tiene por objeto permitir a la autoridad competente separar y distinguir los efectos del aumento de las importaciones de los causados por otros factores distintos y, en última instancia, evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de esos otros factores distinguiéndolos de los efectos de daño del aumento de las importaciones. Por lo tanto, la prescripción de determinar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de los factores distintos del aumento de las importaciones exige una evaluación general de esos "otros factores". A nuestro modo de ver, el párrafo 2 b) del artículo 4 no se refiere a la importancia relativa de cada uno de los factores comparados entre sí, ni comparados con el aumento de las importaciones. En lo esencial, los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refieren a los

⁵²⁰⁶ (Nota del original). Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, *supra*, nota 38, párrafo 179. En el contexto del *Acuerdo Antidumping*, véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 222.

⁵²⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

⁵²⁰⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

efectos de daño del aumento de las importaciones en la situación de la rama de producción nacional a diferencia de los efectos de daño de todos los "demás factores".

10.333 Con respecto a los argumentos formulados por los reclamantes en relación con la conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias del criterio de "causa sustancial", aplicado por la USITC⁵²⁰⁹, cuestión planteada por los reclamantes, el Grupo Especial observa que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, declaró lo siguiente:

"Es evidente que, al examinar la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales, la USITC llevó a cabo un determinado tipo de proceso destinado a separar e identificar los efectos de los diversos factores, incluido el aumento de las importaciones. Aunque es posible que un examen de la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales baste para cumplir las prescripciones de la legislación de los Estados Unidos, no por ello es suficiente un examen de esa índole para cumplir las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dados los antecedentes de que disponemos en el presente caso, el examen de si los Estados Unidos cumplieron la prescripción de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución sólo puede llevarse a cabo a la luz de la explicación que la USITC haya dado a sus conclusiones sobre la importancia causal relativa del aumento de las importaciones, consideradas separadamente, de los efectos perjudiciales de los demás factores causales."⁵²¹⁰

10.334 A juicio del Grupo Especial, el criterio de la causa sustancial aplicado por la USITC, en sí mismo, no tiene aspecto alguno que signifique necesariamente que la obligación de "separar y distinguir" los efectos que tienen otras causas en la situación de la rama de producción nacional no puedan cumplirse, o no se hayan cumplido en el caso de las medidas de salvaguardia que son objeto de nuestro examen en este caso. Tampoco consideramos que excluya necesariamente el examen y la evaluación de la naturaleza y el alcance de los efectos de esos factores, conforme a lo que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, el Grupo Especial efectivamente considera que la cuestión de si el método adoptado por la USITC para cada una de las medidas de salvaguardia cumple o no las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias habrá de depender, en cada caso, de si el análisis de la USITC "estableció explícitamente", sobre la base de "una explicación razonada y adecuada", que los efectos de los demás factores en la situación de la rama de producción nacional no se han atribuido al aumento de las importaciones. Habremos de examinar esta cuestión en nuestro análisis medida por medida.

iv) Cuantificación

10.335 En su argumentación sobre el criterio jurídico aplicable a la relación de causalidad (así como a la medida correctiva adecuada) las partes han planteado argumentos detallados acerca de la cuestión de si se requiere o no una cuantificación, y el empleo de modelos econométricos.

10.336 Observamos en primer lugar que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere la cuantificación. Sin embargo, a juicio del Grupo Especial tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como la jurisprudencia correspondiente prevén que la cuantificación *puede* efectuarse. Además, el Grupo

⁵²⁰⁹ El Grupo Especial recuerda que los reclamantes no han impugnado la norma legal estadounidense sobre salvaguardias *per se*; véanse los párrafos 10.6-10.8 *supra*.

⁵²¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 184.

Especial considera que la cuantificación puede resultar particularmente conveniente en los casos relativos a situaciones de hecho complejas, en que los análisis cualitativos pueden no bastar para una comprensión más completa de la dinámica del respectivo mercado.

10.337 Observamos en apoyo de lo anterior que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "factores de carácter cuantificable". Como se explicó en el párrafo 10.318, *supra*, consideramos que el párrafo 2 a) del artículo 4 y el apartado b) que le sigue deben interpretarse en forma conjunta y que les dé coherencia. Por lo tanto, los factores mencionados en el apartado a) deben tomarse en consideración al realizar la comprobación de no atribución (además de cualquier otro factor que sea pertinente). Además, la prescripción del párrafo 2 a) del artículo 4 de que los factores evaluados sean "de carácter cuantificable" supone que, por lo menos, algunos de los factores evaluados a los efectos de la no atribución son cuantificables y, en tales condiciones, corresponde cuantificarlos.

10.338 Por otra parte, el Grupo Especial recuerda observaciones efectuadas por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, donde declaró que el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 y los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben tener como efecto secundario dar una justificación suficiente de una medida y también deben establecer un criterio para determinar el alcance admisible de la medida. En particular, el Órgano de Apelación indicó lo siguiente:

"Observamos aquí que las palabras sobre la no atribución que figuran en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 constituyen una parte importante de la estructura del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, sirven de contexto necesario en el que hay que interpretar la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. A nuestro juicio, las palabras sobre la no atribución que figuran en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 tienen dos objetivos. Primero, tienen por finalidad impedir, en las situaciones en que hay varios factores que causan daño al mismo tiempo, que las autoridades investigadoras infieran la 'relación de causalidad' requerida entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave basándose en los efectos perjudiciales causados por otros factores distintos del aumento de las importaciones. Segundo, sirve de criterio para asegurarse de que sólo una parte apropiada del daño global se atribuya al aumento de las importaciones. Tal como interpretamos el Acuerdo, este último objetivo, a su vez, determina la medida admisible en que se puede aplicar la medida de salvaguardia con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. De hecho, a nuestro juicio, ésta es la única interpretación posible de la obligación establecida en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 que asegura su compatibilidad con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Sería ilógico exigir que la autoridad investigadora se asegure de que la 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave no se base en la parte del daño atribuida a factores distintos del aumento de las importaciones y, al mismo tiempo, permitir que un Miembro aplique una medida de salvaguardia que esté dirigida contra el daño causado por todos los factores."⁵²¹¹

10.339 El Grupo Especial considera que la cuantificación puede ayudar a determinar la parte del daño global causada por el aumento de las importaciones y no por otros factores, lo que a su vez establecería un "criterio" para asegurar que la medida de salvaguardia sólo se imponga en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave, y permitir los ajustes que correspondan.

⁵²¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 252.

10.340 Además, el Grupo Especial considera que la obligación de la autoridad competente de establecer "explícitamente" la no atribución sobre la base de una explicación razonada y adecuada puede suponer, en ciertos casos, la cuantificación.⁵²¹² A este respecto, el Grupo Especial recuerda que, como indicó reiteradas veces el Órgano de Apelación, los Miembros de la OMC deben interpretar y aplicar de buena fe sus obligaciones del régimen de la OMC.⁵²¹³ Además, teniendo en cuenta la obligación impuesta a las autoridades competentes de examinar todas las explicaciones distintas plausibles presentadas por los interesados, consideramos que una autoridad competente puede encontrarse en situaciones en que la cuantificación, y alguna clase de análisis económico, sean necesarios para rebatir otras presuntas explicaciones plausibles que se hayan presentado. Aunque el texto de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga, en sí mismo, a la cuantificación en el análisis sobre la relación de causalidad, las circunstancias de determinada diferencia pueden requerir la cuantificación.

10.341 Esta afirmación de que la cuantificación puede ser conveniente, útil y algunas veces necesaria según las circunstancias de cada caso no impide al Grupo Especial reconocer que la cuantificación puede resultar difícil y no ser perfecta. Por lo tanto, el Grupo Especial estima que los resultados de tal cuantificación pueden no ser necesariamente determinantes. Consideramos que siempre debe efectuarse una evaluación cualitativa general que tenga en cuenta toda la información pertinente. No obstante, a juicio del Grupo Especial, aun los tipos más simplistas de análisis cuantitativo pueden ofrecer perspectivas útiles de la dinámica general de determinada rama de producción y, en particular, de la naturaleza y el alcance del daño causado a una rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones.

10.342 Con respecto a la argumentación de las partes sobre la forma que debe adoptar la cuantificación, el Grupo Especial considera que ello habrá de depender, una vez más, de la complejidad de la situación que se examine. El criterio adoptado debe permitir a la autoridad competente atribuir, aunque sea aproximadamente, el daño imputable a los factores distintos del aumento de las importaciones que puedan entrar en juego respecto de determinada rama de producción. Cuanto más compleja sea la situación, más necesario será un análisis sofisticado.⁵²¹⁴ Cualquiera que sea el método o modelo que se adopte, debe aplicarse de buena fe y con la debida diligencia.⁵²¹⁵ Nos parece que así lo exige la interpretación y aplicación de buena fe del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁵²¹² El Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Tubos*, indicó que una mera afirmación de que el daño causado por otros factores no se atribuye al aumento de las importaciones no establece explícitamente, con una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones: informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 220.

⁵²¹³ Véase, por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafos 297 y siguientes.

⁵²¹⁴ Señalamos, a este respecto, que los Estados Unidos utilizaron modelos econométricos en su demostración hecha ante el Grupo Especial del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

⁵²¹⁵ En apoyo de nuestro argumento de que el método o modelo utilizado para la cuantificación debe estar basado en la buena fe y la debida diligencia nos remitimos a la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Hilados de algodón*, donde se afirma que el ejercicio de la debida diligencia es obligatorio en relación con los deberes que impone el Acuerdo sobre Textiles y el Vestido, que son equivalentes al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (informe del Órgano de Apelación, párrafo 76). Además, en *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, el Órgano de Apelación reconoció que el principio de buena fe es una

v) *Orden de la evaluación de los elementos*

10.343 En cuanto al orden de la evaluación de los diversos elementos que pueden formar parte de la determinación sobre la existencia de una relación de causalidad, el Grupo Especial opina que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe ningún orden determinado. El Grupo Especial recuerda las observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en que al definir las fases que pueden seguirse en el análisis a los efectos de la no atribución indicó que "[e]sas fases no son 'pruebas' jurídicas exigidas por el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes".⁵²¹⁶

10.344 En consecuencia, el Grupo Especial no considera que la comprobación de la no atribución tenga que preceder necesariamente al examen de la coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño y las condiciones de la competencia, ni viceversa. El Grupo Especial estima que el texto del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 no exige que la comprobación de la no atribución se realice antes ni después que ningún otro análisis que pueda efectuarse para determinar la existencia de una relación de causalidad. Siempre que los diversos elementos que supone el análisis sobre la relación de causalidad se tomen en consideración y se analicen para llegar a una conclusión sobre si existe o no un "nexo causal", ello debe bastar. Esto resulta con claridad de las observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Cordero*:

"[L]ógicamente, a la identificación definitiva de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones debe preceder una separación de los efectos perjudiciales de los diversos factores causales. Si no se procede a separar y distinguir los efectos de los diversos factores de los efectos del aumento de las importaciones, no puede haber una evaluación adecuada del daño causado por ese factor individual y decisivo. Como hemos indicado asimismo, la determinación definitiva acerca de la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales."⁵²¹⁷

10.345 En cuanto a la importancia del hecho de que la USITC, en diversos casos, haya comenzado su texto con una constatación de "relación de causalidad" antes de iniciar la demostración de la no atribución, a juicio del Grupo Especial esto no supone necesariamente una infracción del párrafo 2 b) del artículo 4. A este respecto destacamos la observación del Órgano de Apelación según la cual "la determinación definitiva acerca de la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los

norma general de las relaciones internacionales que rige el ejercicio de los derechos de los Estados. El Órgano de Apelación declaró que existe fundamento para que un grupo especial de solución de diferencias determine, cuando procede, si un Miembro ha actuado o no de buena fe (informe del Órgano de Apelación, párrafos 297 y siguientes).

⁵²¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 178.

⁵²¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 180; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69.

efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales". A nuestro juicio, lo que importa en última instancia es si el Informe de la USITC contiene o no una explicación razonada y adecuada de los diversos elementos que deben establecerse con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4.

10.346 Como ya hemos señalado, siempre corresponde a la autoridad competente determinar, incluso mediante el cumplimiento del requisito de no atribución, si existe globalmente una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. A este respecto, el Grupo Especial no está de acuerdo con el planteo del Japón y el Brasil según el cual en ciertos casos, una vez separado y distinguido el efecto de los demás factores, "se verifica la conexión entre las importaciones y el daño grave".⁵²¹⁸ El Grupo Especial estima que no es posible darlo por supuesto así automáticamente, ya que la determinación sobre la relación de causalidad siempre requiere una evaluación global.

vi) *Las importaciones procedentes de zonas de libre comercio como "otros factores"*

10.347 Las alegaciones de los reclamantes plantean la cuestión de si las importaciones procedentes de zonas de libre comercio que finalmente quedaron excluidas de la aplicación de las medidas de salvaguardia debían tratarse como "otros factores" respecto de la no atribución que exige el párrafo 2 b) del artículo 4.

10.348 El Grupo Especial habrá de examinar, en el análisis medida por medida que sigue, las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de cada una de las medidas de salvaguardia de que se trata y que figuran en su determinación de 22 de octubre de 2001, publicada en diciembre de 2001. Esa determinación se refirió a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes en conjunto. Como las importaciones excluidas (procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel) formaban parte del conjunto de las importaciones a los efectos del análisis sobre la relación de causalidad realizado en octubre, no es posible tratarlas como "otro factor" y al mismo tiempo como parte de "todas las importaciones".

10.349 En el presente caso hubo, en efecto, un "desfase" entre las importaciones abarcadas por la determinación (de octubre de 2001) y las comprendidas en las medidas de salvaguardia (de marzo de 2002). En una situación de esa índole, en virtud del principio de paralelismo, el Miembro importador debe establecer explícitamente que las importaciones procedentes de las fuentes abarcadas por la medida cumplen los requisitos de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El examen por el Grupo Especial de la demostración sobre el cumplimiento del principio figura en la sección siguiente de nuestros informes que se refiere al paralelismo. Examinaremos allí la forma en que la USITC trató la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel en el contexto de los reajustes que imponía la existencia de un "desfase" entre las importaciones abarcadas por la determinación y las comprendidas en las medidas de salvaguardia.

5. **Análisis referido a medidas específicas**

10.350 Recordemos ante todo nuestras constataciones de los párrafos 10.306-10.308, *supra*. A nuestro juicio pueden darse las siguientes situaciones: i) se ha realizado un análisis de coincidencia y muestra una coincidencia clara entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño; ii) como parte de su demostración general de relación de causalidad, la autoridad competente ha efectuado, entre otras cosas, un análisis de la coincidencia que, en sí mismo y por sí

⁵²¹⁸ Respuesta escrita del Brasil a la pregunta 87 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva; y respuesta escrita del Japón a la misma pregunta.

solo, no demuestra cabalmente esa relación, y el análisis se amplía; iii) se ha realizado un análisis de la coincidencia (con o sin otro análisis) pero no demuestra coincidencia alguna; por último, iv) no se ha realizado un análisis de la coincidencia pero se han empleado otros instrumentos de análisis para demostrar la relación de causalidad.

10.351 También hemos indicado antes que, en todos los casos, al llevar a cabo su análisis sobre la relación de causalidad, la autoridad competente debe facilitar una explicación fundamentada y suficiente de ese análisis. Cuando no existe coincidencia (se haya realizado o no un análisis a su respecto), hace falta una explicación concluyente de por qué existe la relación de causalidad, ya que normalmente la coincidencia debería ser fundamental en las determinaciones al respecto. Teniendo presente nuestro análisis jurídico anterior, el Grupo Especial examinará los distintos aspectos de las constataciones de la USITC sobre la relación de causalidad en el orden en que fueron tratados por la USITC en su informe.

10.352 En los casos en que *la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia* y los reclamantes han impugnado la determinación de la relación de causalidad, examinaremos si la USITC facilitó o no una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de un nexo causal cuando constató coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño.

10.353 Como se verá más adelante, hay un caso en que el Grupo Especial coincide con la conclusión de la USITC de que existía una coincidencia clara.⁵²¹⁹ En tales casos, con arreglo al marco analítico que figura en los párrafos 10.306-10.308, no hace falta en general que la autoridad competente realice otros estudios en apoyo de su análisis sobre la coincidencia. Tampoco haría falta en esos casos que el Grupo Especial examine ningún otro análisis, si la autoridad competente lo ha realizado. Sin embargo, en este caso particular, la USITC no ha facilitado una explicación fundamentada y suficiente de la existencia de coincidencia, por lo que el Grupo Especial examinó las condiciones del análisis de la competencia realizado por la USITC.

10.354 También existen diversos casos en que el Grupo Especial ha considerado que los hechos pertinentes no corroboran en absoluto la constatación de coincidencia hecha por la USITC. En esos casos, el Grupo Especial pasó a examinar si la USITC había presentado, a pesar de ello, una explicación concluyente sobre la relación de causalidad. El Grupo Especial procedió en esta forma incluso en los casos en que los reclamantes no habían impugnado específicamente el carácter concluyente de la explicación presentada por la USITC. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.355 Por último, existen diversos casos en que el Grupo Especial no estaba seguro de que los hechos corroborasen la constatación de coincidencia, o la coincidencia general no era clara. En tales casos el Grupo Especial examinó si la USITC había llevado a cabo *otro* análisis para demostrar la relación de causalidad. En caso afirmativo, el Grupo Especial examinó ese otro análisis realizado por la USITC para evaluar si existía o no, globalmente, una relación de causalidad. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.356 En los casos *la USITC no llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia*, hemos evaluado si facilitó o no una explicación fundamentada y suficiente de sus razones para no realizarlo y si facilitó una explicación concluyente de por qué, a pesar de ello, existía una relación de causalidad. Al hacerlo

⁵²¹⁹ Nos referimos, en particular, al caso de los ABJH.

hemos examinado si, sobre la base del análisis utilizado por la USITC en esos casos, los hechos corroboraban las conclusiones extraídas por la USITC. También en este caso, el Grupo Especial procedió así incluso cuando los reclamantes no habían impugnado específicamente el carácter concluyente de la explicación. Consideramos que estamos facultados para seguir este criterio siempre que los reclamantes hayan impugnado la determinación sobre la relación de causalidad.

10.357 Con respecto a la no atribución, el Grupo Especial examinará si la USITC tomó en consideración los factores pertinentes distintos de las importaciones. Además, examinaremos si la USITC estableció explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuía a las importaciones el daño causado por esos otros factores.

10.358 Por último, en el CPLPAC, el Grupo Especial examinará las dificultades planteadas al revisar el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad respecto de este producto. Señalamos que esas dificultades están relacionadas con la circunstancia de que CPLPAC comprende cinco elementos: los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido.

10.359 Como cuestión preliminar, observamos que todos los datos en que se ha apoyado el Grupo Especial en esta sección proceden directamente del Informe de la USITC o de los diversos cuadros y anexos a que se remite ese informe. Además, señalamos que respecto de cada una de las partes de nuestro estudio del análisis de la USITC sobre la relación de causalidad en referencia con las diversas medidas de salvaguardia de que se trata hemos indicado cuáles son las partes del Informe de la USITC que consideramos pertinentes. Por último, como cuestión más específica, el Grupo Especial señala que, en varias ocasiones, ha examinado los análisis sobre los precios realizados por la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad. Señalamos que, al llevar a cabo ese examen, el Grupo Especial ha utilizado valores unitarios en sustitución de los precios. Consideramos que ello es aceptable teniendo en cuenta que constituye evidentemente lo que hizo la propia USITC.⁵²²⁰ Además, entendemos que las tendencias de los precios reflejan las tendencias de los valores unitarios. Como cuestión conexa, 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.

a) CPLPAC

10.360 El Grupo Especial señala ante todo que, en esta sección, ha centrado su atención en los argumentos de los reclamantes que a nuestro juicio plantean los aspectos más problemáticos de las determinaciones de la USITC sobre la relación de causalidad: es decir, los aspectos que suponen más obviamente infracciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en nuestro examen que sigue nos pronunciaremos sobre las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial no advierte necesidad de tratar los demás argumentos.

i) *Coincidencia y condiciones de competencia*

Constataciones de la USITC

10.361 Las constataciones de la USITC dicen así:

⁵²²⁰ Véase, por ejemplo, el análisis realizado por la USITC respecto de los CPLPAC en las páginas 55-63 del Informe de la USITC, volumen I.

"Constatamos que el aumento de las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono constituye una causa importante, y que no lo es menos que ninguna otra causa, de daño grave a la rama de producción nacional.⁵²²¹ Al hacer esta constatación hemos considerado detenidamente pruebas que figuran en el expediente acerca de los factores enumerados en las normas legales, así como pruebas relativas a la producción nacional, la capacidad, la utilización de la capacidad, los envíos, la participación en el mercado, datos sobre ganancias y pérdidas, clausuras de plantas de producción, salarios y otros datos relacionados con el trabajo, la productividad, los gastos de capital y los gastos de investigación y desarrollo. En consecuencia, constatamos que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional que produce ciertos productos laminados planos de acero al carbono.

a. Condiciones de la competencia

Tomamos en consideración diversos factores que afectan a la competitividad de ciertos productos laminados planos de acero al carbono nacionales e importados en el mercado de los Estados Unidos, incluidos factores relacionados con el producto mismo, el grado en que los artículos nacionales y los importados pueden sustituirse recíprocamente, cambios de la capacidad y la producción mundiales, y las condiciones del mercado. Estos factores afectan a los precios y otras consideraciones que los compradores tienen en cuenta al determinar si han de adquirir artículos nacionales o importados.

Los productores están de acuerdo en general en que son pocos o ninguno los sustitutos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.⁵²²² Los productos de esta categoría pueden representar una proporción relativamente alta del costo de productos más elaborados de la misma categoría, pero habitualmente representan una proporción reducida del valor de los productos acabados.⁵²²³

La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono depende de la demanda para diversas aplicaciones de uso final.⁵²²⁴ Un porcentaje importante de ciertos productos laminados planos de acero al carbono se consume en la producción de otros productos más elaborados de la misma categoría.⁵²²⁵ Todos los

⁵²²¹ (Nota del original). El Sr. Devaney se adhiere al análisis de la mayoría de la Comisión acerca de la relación de causalidad que se expone aquí. Señala, además, que cuando el análisis se lleva a cabo respecto de toda la rama de producción, según él la ha definido, da igual resultado; es decir, las importaciones son una causa sustancial de daño grave.

⁵²²² (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-67, e Informe Público, página FLAT-53. Son pocos o ninguno los sustitutos de cada una de las categorías de productos que se incluyen en nuestra categoría de ciertos productos laminados planos de acero al carbono: Informe Confidencial, páginas FLAT-67 y 68, e Informe Público, páginas FLAT-53 y 54.

⁵²²³ (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-68, e Informe Público, página FLAT-54.

⁵²²⁴ (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-66, e Informe Público, página FLAT-51.

⁵²²⁵ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW -10 y cuadro OVERVIEW -2.

desbastes se consumen en la producción de acero más elaborado, y las propias acerías son los únicos adquirentes de desbastes. Éstos no son un producto laminado y requieren mayor elaboración antes de que puedan incorporarse en un producto acabado. Como corresponde a un producto utilizado como insumo, la mayor parte del acero laminado en caliente y en frío de fabricación nacional se consume en la producción de acero con mayor elaboración, aunque existe un mercado comercial tanto para el acero laminado en caliente como para el acero laminado en frío.⁵²²⁶ En cambio, la mayor parte de las chapas y el acero revestido de fabricación nacional, que son productos de acero más elaborados, se vende en el mercado comercial mientras que una proporción relativamente pequeña se destina a la producción de artículos más elaborados.⁵²²⁷ Las aplicaciones en la construcción y la industria del automóvil son usos finales importantes de las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido.⁵²²⁸

Con cualquier criterio que se aprecie, durante el período objeto de investigación se produjo en los Estados Unidos un crecimiento importante de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.⁵²²⁹ El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, aumentó firmemente durante el período pasando de 203,2 millones de toneladas en 1996 a 219,0 millones en 2000, con un incremento de 7,8 por ciento.⁵²³⁰ El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, disminuyó 14,9 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵²³¹ Las ventas netas de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentaron de 58,8 millones de toneladas en 1996 a 65,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 10,9 por ciento.⁵²³² Las ventas netas de ciertos productos laminados

⁵²²⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-14 y FLAT-15.

⁵²²⁷ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-13 y FLAT-16.

⁵²²⁸ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-2.

⁵²²⁹ (Nota del original). Somos conscientes de la dificultad que plantea la medición del consumo, la producción, la capacidad y la penetración de las importaciones cuando se trata de un producto que, en una parte significativa de su producción, se consume en la de otros materiales más elaborados que también están incluidos en el producto similar. La adición de las cifras correspondientes a cada una de las categorías del producto tendería a exagerar la capacidad y la producción nacionales y a dar una visión incompleta de la verdadera repercusión de las importaciones; mientras que concentrarse exclusivamente en los envíos comerciales sería incompatible con los datos disponibles sobre la capacidad. Véanse el Informe Confidencial, páginas FLAT-18, nota 11; FLAT-34, nota 13 y FLAT-60, nota 14; y el Informe Público, páginas FLAT-15, nota 11; FLAT-30, nota 13 y FLAT-44, nota 14. Para llegar a nuestra determinación hemos examinado los argumentos presentados tanto por los productores nacionales como por los demandados respecto del método apropiado para determinar estos indicadores, y hemos examinado diversos métodos de medición diferentes. En general, sin embargo, hemos constatado que se justifican iguales conclusiones con independencia del método de medición que se utilice.

⁵²³⁰ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

⁵²³¹ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

⁵²³² (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

planos de acero al carbono disminuyeron 11,7 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵²³³ En cambio, puede advertirse una disminución de la demanda al final del período examinado, ya que el consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue un 14,9 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.

Se produjeron aumentos similares, aunque no idénticos, en el consumo de cada uno de los tipos de acero laminado plano. El consumo interno aparente de desbastes aumentó de 71,4 millones de toneladas en 1996 a 74,4 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado durante el período objeto de investigación.⁵²³⁴ El consumo interno aparente de desbaste disminuyó 15,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵²³⁵ El consumo interno aparente de acero laminado en caliente aumentó de 68,5 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado en el período objeto de investigación.⁵²³⁶ El consumo interno aparente de acero laminado en caliente disminuyó 17,1 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵²³⁷ El consumo interno aparente de acero laminado en frío alcanzó en realidad su máximo en 1999, con 40,6 millones de toneladas. Sin embargo, el de 2000, de 40,0 millones de toneladas, excedió en 9,8 por ciento el nivel de 1996, de 36,4 millones de toneladas.⁵²³⁸ El consumo interno aparente de acero laminado en frío disminuyó 12,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵²³⁹ También alcanzó su máximo en 1999, con 22,8 millones de toneladas, pero el de 2000, de 22,3 millones de toneladas, superó en 16,9 por ciento el nivel de 1996, de 19,1 millones de toneladas.⁵²⁴⁰ El consumo interno aparente de acero revestido fue un 13,0 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.⁵²⁴¹ Sólo el consumo de chapas presentó una tendencia significativamente distinta, en la que el consumo aparente de 2000, de 7,1 millones de toneladas, se situó por debajo del nivel de 1996, de 7,8 millones de toneladas.⁵²⁴² El consumo interno

⁵²³³ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

⁵²³⁴ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

⁵²³⁵ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

⁵²³⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

⁵²³⁷ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

⁵²³⁸ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

⁵²³⁹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

⁵²⁴⁰ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵²⁴¹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵²⁴² (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

aparente de chapas fue un 3,6 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.⁵²⁴³

Con respecto a la oferta de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, analizada *supra*, la capacidad de producción nacional tuvo un sostenido aumento entre 1996 y 2000. La capacidad de producción extranjera también aumentó de 1996 a 2000.⁵²⁴⁴ Apreciada exclusivamente sobre la base de las chapas y el acero laminado en caliente, aumentó de 290,9 millones de toneladas en 1996 a 335,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 15,2 por ciento.⁵²⁴⁵ La capacidad de producción extranjera de cada una de las categorías de productos aumentó durante el período objeto de investigación. Respecto de los desbastes aumentó 8,0 por ciento entre 1996 y 2000, mientras que respecto de las chapas aumentó 9,5 por ciento.⁵²⁴⁶ La capacidad de producción extranjera de acero laminado plano más elaborado aumentó mucho más entre 1996 y 2000, incrementándose la de acero laminado en caliente 16,3 por ciento, la de acero laminado en frío 13,9 por ciento y la de acero revestido 29,4 por ciento.⁵²⁴⁷

Estos importantes aumentos de la capacidad de producción tuvieron lugar durante un período de perturbaciones en los mercados mundiales del acero. La depreciación de varias monedas asiáticas al final de 1997 y comienzos de 1998 limitó considerablemente el consumo de acero en esos países y creó un gran volumen de acero que buscaba otros mercados.⁵²⁴⁸ La disolución de la URSS provocó importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países de la ex URSS.⁵²⁴⁹

Respecto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono existe un grado moderado a alto de posibilidad de sustitución entre los productos nacionales y los importados.⁵²⁵⁰ Los compradores habitualmente mencionaron la "calidad" como

⁵²⁴³ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

⁵²⁴⁴ (Nota del original). Tomamos nota de que se formularon críticas por productores nacionales acerca de la calidad de los datos extraídos de nuestros cuestionarios respecto de la capacidad de producción extranjera: *Prehearing Brief of Bethlehem Steel Corporation, LTV Steel Company, Inc., National Steel Corporation and United States Steel LLC*, página 70, nota 217, y apéndice A. Nos hemos atenido a nuestra práctica, de larga data, de basarnos en datos de los cuestionarios para llegar a nuestra determinación, aunque hemos tenido en cuenta los datos diferentes presentados por productores nacionales y otras partes.

⁵²⁴⁵ (Nota del original). INV-Y-215, cuadro VII-ALT1.

⁵²⁴⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-30 y FLAT-33.

⁵²⁴⁷ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-36, FLAT-39 y FLAT-43.

⁵²⁴⁸ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW -17.

⁵²⁴⁹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW -18.

⁵²⁵⁰ (Nota del original). Informe Confidencial, página FLAT-68; e Informe Público, página FLAT-54.

el factor más importante de sus decisiones de compra.⁵²⁵¹ Una mayoría importante de los compradores consideraba que los productos de fabricación nacional y los importados eran comparables en cuanto a la calidad, la variedad y la homogeneidad.⁵²⁵² El plazo de entrega era el único aspecto en que los compradores observaban una diferencia clara entre los productos laminados planos de acero al carbono de fabricación nacional y los importados.⁵²⁵³ Además, aunque fueron más los compradores que mencionaron la calidad como el factor de máxima importancia en las decisiones de compra, un número importante de ellos mencionó en primer término el precio, y la mayoría lo incluyó entre los tres principales factores.⁵²⁵⁴ Un número importante de compradores informó que 'siempre' o 'habitualmente' compraba el acero laminado plano de precio más bajo que se ofreciera.⁵²⁵⁵

La importación de diversos artículos de la categoría de ciertos productos laminados planos de acero al carbono está afectada por distintas medidas antidumping y derechos compensatorios en vigor y por acuerdos de suspensión y otros acuerdos de restricción del comercio.⁵²⁵⁶ Algunas de esas medidas antecieron al período objeto de investigación y no impidieron el aumento súbito de las importaciones que se observó en ella. Otras, en cambio, fueron impuestas durante el período objeto de investigación.

b. Análisis

...

El impresionante aumento del volumen de las importaciones en 1998 -en el momento medio del período examinado- coincidió con fuertes deterioros de los resultados y la situación de la rama de producción nacional que se produjeron a pesar

⁵²⁵¹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-64. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 20 a 22.

⁵²⁵² (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-65. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 15 a 19.

⁵²⁵³ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-65. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 15 a 19.

⁵²⁵⁴ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FALT-64. Los compradores dieron respuestas similares respecto de cada uno de los tipos de productos laminados planos de acero al carbono. INV-Y-212, Flat Products, páginas 20 a 22.

⁵²⁵⁵ (Nota del original). Informe Confidencial, página FALT-71; e Informe Público, página FLAT-57.

⁵²⁵⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW -1. Véanse también *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Brazil, Japan, Russia, South Africa, and Thailand, Inv. Nos. 701-TA-393 (Final) y 731-TA-829-830, 833-834, 836, y 838 (Final)*, publicación de la USITC 3283 (marzo de 2000), página 20 (acuerdo general con Rusia); y *Certain Hot-Rolled Steel from Brazil and Japan, 701-TA-384 (Final); y 731-TA-806 y 808 (Final)*, publicación de la USITC 3223 (agosto de 1999), página 3, nota 7 (acuerdo de suspensión con el Brasil y Rusia).

de una intensificación de la demanda en los Estados Unidos. El total de las importaciones alcanzó a 18,4 millones de toneladas en 1996 y 19,3 millones de toneladas en 1997, incremento que sólo superó levemente el aumento del consumo interno aparente total.⁵²⁵⁷ Las importaciones registraron en 1998 un salto de más de 30 por ciento respecto del nivel del año anterior, llegando a un total de 25,3 millones de toneladas.⁵²⁵⁸ Este aumento se produjo en un año en que el consumo interno aparente total, incluido todo el consumo cautivo, aumentó 3,2 por ciento y el valor neto de las ventas de productos nacionales aumentó apenas 0,5 por ciento.⁵²⁵⁹ Después de este acentuado aumento, el volumen de las importaciones se atenuó en 1999 y 2000 pero se mantuvo por encima de sus niveles de 1996 y 1997.⁵²⁶⁰

El aumento súbito de las importaciones se produjo en CPLPAC de la mayoría de los tipos. Las importaciones de chapas aumentaron 53,4 por ciento entre 1997 y 1998; las de acero laminado en caliente aumentaron 76,4 por ciento; y las de acero laminado en frío aumentaron 13,0 por ciento, después de haberse incrementado 38,2 por ciento entre 1996 y 1997.⁵²⁶¹ Respecto del acero revestido, el aumento súbito se produjo un año después, cuando las importaciones se incrementaron 15,8 por ciento entre 1998 y 1999.⁵²⁶² Después de estos aumentos súbitos principales, las importaciones de acero laminado en caliente se incrementaron todavía 14,4 por ciento entre 1999 y 2000 y las de acero laminado en frío tuvieron un aumento del 11,2 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, a pesar de una fuerte disminución de la demanda.⁵²⁶³

Los efectos que tuvo para la rama de producción nacional el aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 es indiscutible. En 1996 y 1997, antes de la rápida acentuación del volumen de las importaciones, la rama de producción nacional obtuvo resultados moderadamente satisfactorios. En 1997, con ventas comerciales netas de 61,1 millones de toneladas, la rama de producción nacional obtuvo un ingreso de explotación de 6,1 por ciento de las ventas y un ingreso neto de 4,5 por ciento.⁵²⁶⁴ En 1998, a pesar de que las ventas netas aumentaron a 61,3 millones de toneladas y de una leve disminución de los costos unitarios, el margen de explotación de la rama de producción disminuyó a 4,0 por ciento. En 1999 las ventas netas aumentaron a 63,5 millones de toneladas y el costo de los productos vendidos fue el más bajo de todo el período objeto de investigación; pero la rama de producción sufrió pérdidas de explotación equivalentes a 0,7 por ciento de las ventas. En 2000,

⁵²⁵⁷ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁵⁸ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁵⁹ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁶⁰ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁶¹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FALT-C-3 a FALT-C-5.

⁵²⁶² (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵²⁶³ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-4 y FALT-C-5.

⁵²⁶⁴ (Nota del original). INV-Y-212, STL201FT.WK4.

las ventas netas volvieron a aumentar a 65,2 millones de toneladas y el costo total de los productos vendidos aumentó levemente, 1 por ciento, a pesar de lo cual las pérdidas de explotación se acentuaron aún más llegando a 1,4 por ciento de las ventas. La rama de producción sufrió pérdidas de explotación tanto en 1999 como en 2000.⁵²⁶⁵ El margen de explotación de la rama de producción continuó su caída en el primer semestre de 2001 alcanzando una pérdida del 11,5 por ciento de las ventas.

Después del aumento súbito inicial de las importaciones en 1998, como se ha indicado, su volumen se atenuó un tanto pero se mantuvo por encima de sus niveles alcanzados en 1996-1997. Una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias. Las existencias de final de período que tenían los importadores aumentaron considerablemente en 1998, así como las que tenían los centros de servicios.⁵²⁶⁶

Los productos importados que entraron en el mercado de los Estados Unidos entre 1998 y 2000 se vendieron, por lo general, a precios considerablemente inferiores que en los primeros años del período objeto de investigación. Esas bajas de los precios fueron agudas y en general no guardaron relación con la demanda total del mercado de los Estados Unidos, que se intensificó de manera sostenida a pesar de la caída de los precios.

Valores unitarios medios de importación⁵²⁶⁷

	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
CPLPAC	370	376	344	298	331	323	310
Desbastes	253	251	231	177	221	222	180
Chapas	400	424	466	400	398	418	409
Laminado en caliente	331	325	288	269	303	299	276
Laminado en frío	505	485	447	402	466	463	399
Revestido	608	609	596	537	558	556	519

El aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 alteró la estrategia competitiva de los productores nacionales. Después de la oleada inicial de importaciones de ese año, que sustrajo una parte sustancial del mercado a los productores nacionales, éstos procuraron defender su participación en él contra una mayor penetración de las importaciones mediante una agresiva competencia en los

⁵²⁶⁵ (Nota del original). INV-Y-212, STL201FT.WK4.

⁵²⁶⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-49; y *Dewey/Skadden Prehearing Brief*, Pruebas documentales 55 y 56 (observamos que los datos de estas últimas Pruebas documentales no desglosan los productos nacionales de los importados).

⁵²⁶⁷ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-1, FLAT-C-5 y FLAT-C-7. Tenemos presente la necesidad de no asignar un peso indebido a los valores unitarios medios, ya que pueden estar afectados por cuestiones referentes a la combinación de productos.

precios.⁵²⁶⁸ Las reiteradas rebajas de precios hechas por la rama de producción, aunque contuvieron en alguna medida la corriente de importación y aumentaron los envíos internos, en nada mejoraron la situación de la rama de producción. Además, las bajas de precios se produjeron a pesar de que la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó tanto en 1999 como en 2000.

Valor unitario medio de los envíos comerciales de acero de producción nacional⁵²⁶⁹

	1996	1997	1998	1999	2000	Período intermedio de 2000	Período intermedio de 2001
CPLPAC	470	474	459	415	418	428	373
Desbastes ⁵²⁷⁰	248	251	250	215	214	224	205
Chapas	482	473	470	402	401	400	379
Laminado en caliente	348	356	335	294	312	329	257
Laminado en frío	492	496	472	440	445	452	409
Revestido	616	621	597	557	544	553	508

El examen de los datos relativos a cada uno de los productos apoya las alegaciones de los productores nacionales de que los productos importados se vendieron a menor precio que el acero de fabricación nacional, y los productos importados llevaron los precios a la baja. Por ejemplo, respecto del producto laminado en caliente 3A, *** provocó ***, disminuciones de los envíos del producto nacional y fuertes bajas posteriores de los precios en el mercado interno.⁵²⁷¹ En los productos laminados en frío 4A y 4B se produjeron evoluciones análogas de los precios y los volúmenes, con caídas importantes de los precios de importación que generaron volúmenes de ventas sin precedentes, seguidos por fuertes bajas de los precios de los productos nacionales.⁵²⁷²

Como ya se ha indicado, los compradores consideran por lo general que el precio es un factor importante en las decisiones de compra, y que el precio más bajo habitualmente obtiene el negocio. Además, aunque los productores citan la calidad como el factor más importante para las compras, en general consideran que ciertos productos laminados planos de acero al carbono importados son de calidad comparable a los de fabricación nacional. En tales condiciones de mercado, el mayor

⁵²⁶⁸ (Nota del original). *Dewey/Skadden Posthearing Brief on Flat-Rolled*, página 27.

⁵²⁶⁹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-12 a FLAT-15 y FLAT-17.

⁵²⁷⁰ (Nota del original). Entre 1996 y 2000 los envíos comerciales de desbastes sólo representaron 0,9 por ciento del total de los envíos de desbastes de producción nacional. Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-12.

⁵²⁷¹ (Nota del original). INV-Y-212, cuadro FLAT-ALT69. Véase también el producto 3B (volumen de importación sin precedentes en 1998 y baja de los precios del mercado interno entre el segundo trimestre de ese año y el segundo de 1999).

⁵²⁷² (Nota del original). INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT70 y FLAT-ALT71.

volumen de productos importados, con precios inferiores a los precios de los productos nacionales y que impedían su subida, tenía efectos de daño para la rama de producción nacional, sobre todo cuando ésta procedió agresivamente a bajar sus precios para hacer frente a la persistente afluencia de grandes volúmenes de importación.

La rama de producción nacional incluye a cierto número de productores que recurren a ciertos productos laminados planos de acero al carbono -en especial, los desbastes- como materias primas para la producción de ciertos productos laminados planos de acero al carbono más elaborados. Algunos de esos productores pueden haberse beneficiado de la baja de los precios de importación durante el período objeto de investigación.⁵²⁷³ A pesar de estos posibles beneficios individuales y aislados⁵²⁷⁴, el expediente indica que el conjunto de la rama de producción nacional sufrió un daño grave causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados han alegado que, como las importaciones generalmente alcanzaron su máximo en 1998, cualquier daño resultante del aumento de las importaciones cesó hace tiempo, o quedó reparado por la posterior imposición de derechos basados en el Título VII. Entre el aumento súbito de 1998 y el último año completo del período objeto de investigación, el año 2000, los productores nacionales presentaron reclamaciones basadas en el Título VII respecto de las chapas de acero al carbono, el acero laminado en caliente y el acero laminado en frío.⁵²⁷⁵ Además, durante el mismo lapso los derechos en vigor aplicados al acero revestido fueron objeto de examen y mantenidos.⁵²⁷⁶ Las órdenes de imposición de derechos sobre el acero laminado en frío sólo se dejaron sin efecto a fines de 2000.⁵²⁷⁷ Consideramos razonable la conclusión de que la presentación de estos recursos fundados en el Título VII contuvo en alguna medida la corriente de importaciones después de 1998; en realidad, los demandados admiten que contuvo temporalmente las importaciones de acero laminado en frío.⁵²⁷⁸ Observamos, sin embargo, que los niveles de

⁵²⁷³ (Nota del original). Las *** empresas de los Estados Unidos que utilizan exclusivamente desbastes importados -***- presentaron en general mejores resultados financieros que el conjunto de la rama de producción. Sin embargo, el costo unitario de la materia prima de esas *** empresas fue de ***. INV-Y-212, páginas STL201P2.WK4 (resultados de *** respecto de las chapas), STL201H3.WK4 (resultados de *** respecto del acero laminado en caliente), STL201C4.WK4 (resultados de *** respecto del acero laminado en frío) y ST201R6.WK4 (resultados de *** respecto del acero revestido).

⁵²⁷⁴ (Nota del original). Por ejemplo, las importaciones de desbastes representan aproximadamente un 10 por ciento de los desbastes consumidos en los Estados Unidos: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

⁵²⁷⁵ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW-1.

⁵²⁷⁶ (Nota del original). *Certain Carbon Steel Products from Australia, Belgium, Brazil, Canada, Finland, France, Germany, Japan, Korea, Mexico, the Netherlands, Poland, Romania, Spain, Sweden, Taiwan, and the United Kingdom*, Inv. Nos. AA1921-197, 701-TA-231, 319-320, 322, 325-328, 340, 342, and 348-350 (Review), and 731-TA-573-576, 578, 582-587, 604, 607-608, 612, and 614-618 (Review), publicación de la USITC 3364 (noviembre de 2000), página 3.

⁵²⁷⁷ (Nota del original). Publicación de la USITC 3364, página 3.

⁵²⁷⁸ (Nota del original). *Joint Respondents' Prehearing Brief on Cold-Rolled Steel*, páginas 11 y 12.

importación se mantuvieron altos durante 1999 y 2000, y que los efectos corrosivos de las importaciones de bajo precio siguieron causando daño a la rama de producción nacional incluso cuando el volumen de las importaciones, en términos absolutos, se atenuó un tanto. Aunque el volumen de las importaciones fue menor en 1999 y 2000, los precios de esos productos siguieron en baja.

En síntesis, la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional está clara. En 1997, con un margen de explotación de 6,1 por ciento, la rama de producción logró resultados moderadamente satisfactorios, con lo que estaba en buenas condiciones de acrecentar su rentabilidad en 1998 al intensificarse la demanda. Sin embargo, el aumento súbito de las importaciones en 1998, con precios inferiores a los del mercado interno, provocó un deterioro de los indicadores financieros y de otro tipo de la rama de producción. Ésta, entonces, redujo los precios para conservar su participación en el mercado, pero las rebajas de precios impidieron que la rama de producción recuperara rentabilidad. Sus márgenes de explotación declinaron persistentemente pasando de 6,1 por ciento en 1997 a 4,0 por ciento en 1998 y a un nivel negativo de 0,7 por ciento en 1999 y de 1,4 por ciento, también negativo, en 2000. Por último, en el período intermedio de 2001, aunque los niveles de importación disminuyeron un tanto, los precios siguieron siendo bajos. La rama de producción nacional entró en un período de disminución de la demanda en condiciones ya debilitadas y se deterioró aún más llegando a un margen de explotación negativo de 11,5 por ciento.⁵²⁷⁹

Alegaciones y argumentos de las partes

10.362 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.2 a) i) y ii), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.363 El Grupo Especial señala ante todo que la USITC llevó a cabo un análisis sobre la coincidencia respecto de CPLPAC y llegó a la conclusión de que existía coincidencia. En consecuencia, habremos de examinar si esas constataciones dan una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran esta conclusión.

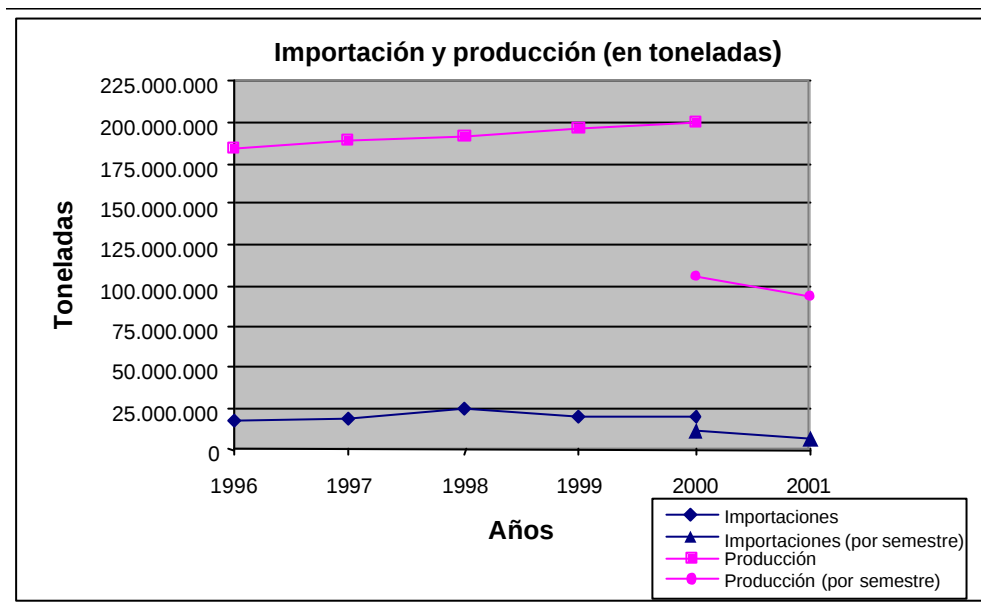
10.364 El Grupo Especial recuerda que, cuando es objeto de examen por una autoridad competente, debe demostrarse la coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño. Estos últimos están enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Específicamente, son los siguientes: el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

10.365 El Grupo Especial ha examinado la coincidencia entre diversos factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, entre ellos los que se mencionan por la USITC, y las importaciones. Más específicamente, nos remitimos a los gráficos que siguen sobre las importaciones en relación con los factores de daño, que fueron generados utilizando datos de la USITC a fin de determinar si ésta ha dado una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran su determinación de que existía coincidencia entre el aumento de las importaciones y los factores de daño grave

⁵²⁷⁹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 55-63.

respecto de CPLPAC. Como la USITC trató CPLPAC como un único producto, el Grupo Especial se ha basado en datos agregados correspondientes a los distintos elementos comprendidos en CPLPAC.

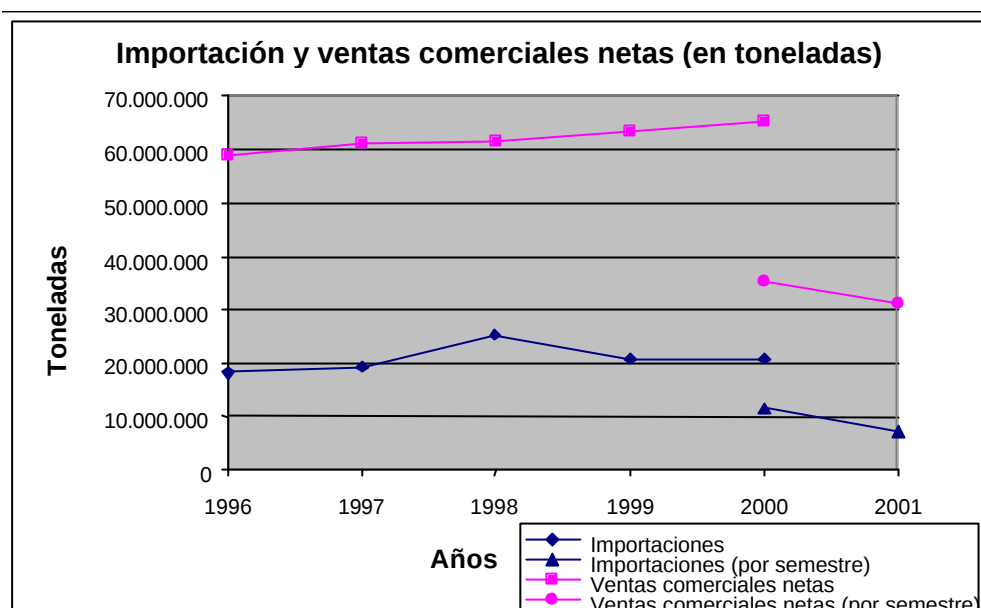
10.366 El Grupo Especial examinó en primer lugar la relación existente entre las importaciones y la producción. A juicio del Grupo Especial, no parece haber ninguna coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias de la producción. En realidad, la producción parece haber aumentado (aunque de modo gradual) durante la mayor parte del período objeto de investigación, a pesar de un aumento de las importaciones registrado en 1998. Además, al final mismo del período objeto de investigación la producción disminuyó a pesar de que también las importaciones habían disminuido en el mismo lapso.⁵²⁸⁰



10.367 De modo similar, a pesar de un aumento de las importaciones en 1998, las ventas comerciales netas aumentaron (aunque, también en este caso, en forma gradual) durante la mayor parte del período objeto de investigación y no parece que hayan sido afectadas por el nivel de las importaciones. Además, al final mismo del período objeto de investigación las ventas comerciales netas disminuyeron a pesar de que también las importaciones disminuyeron durante ese lapso.⁵²⁸¹

⁵²⁸⁰ Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

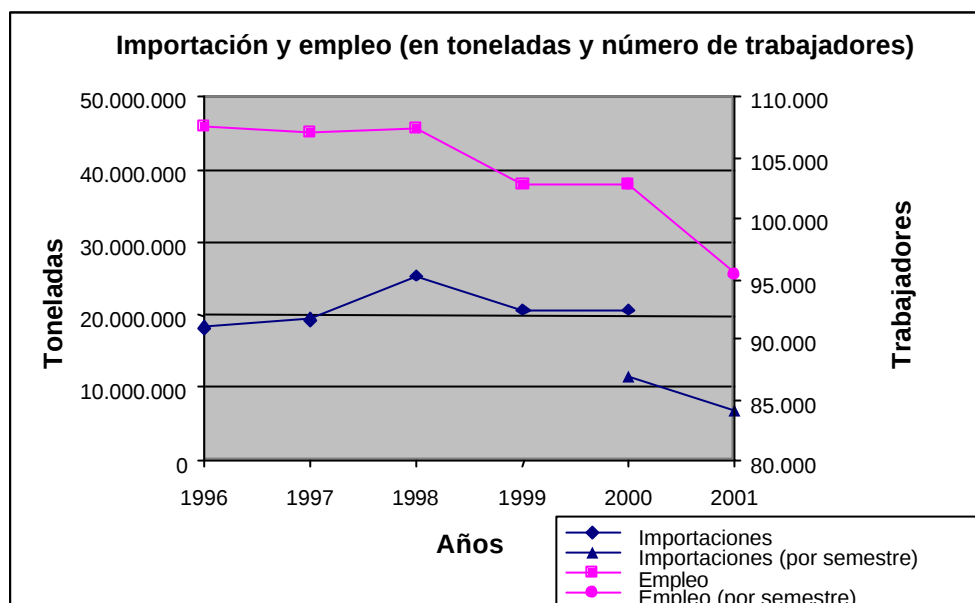
⁵²⁸¹ Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.



10.368 Partiendo del supuesto de que cabe esperar que los efectos se manifiesten con retraso en relación con el empleo, parecería que, efectivamente, hay cierta coincidencia entre los niveles de importación en 1998 y los niveles de empleo en 1999. En particular, el aumento súbito de las importaciones registrado en 1998 parece haber sido seguido por una caída de los niveles de empleo el año siguiente. De modo similar, una reducción de los niveles de importación entre 1998 y 1999 parece corresponder a un leve aumento de los niveles de empleo el año siguiente, es decir, entre 1999 y 2000. A nuestro juicio, el hecho de que el empleo disminuyera al final mismo del período objeto de investigación a pesar de que también disminuyeron las importaciones en el mismo lapso no contradice nuestra conclusión de que, globalmente, parece existir coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias del empleo, partiendo del supuesto de un retraso en la manifestación de los efectos.

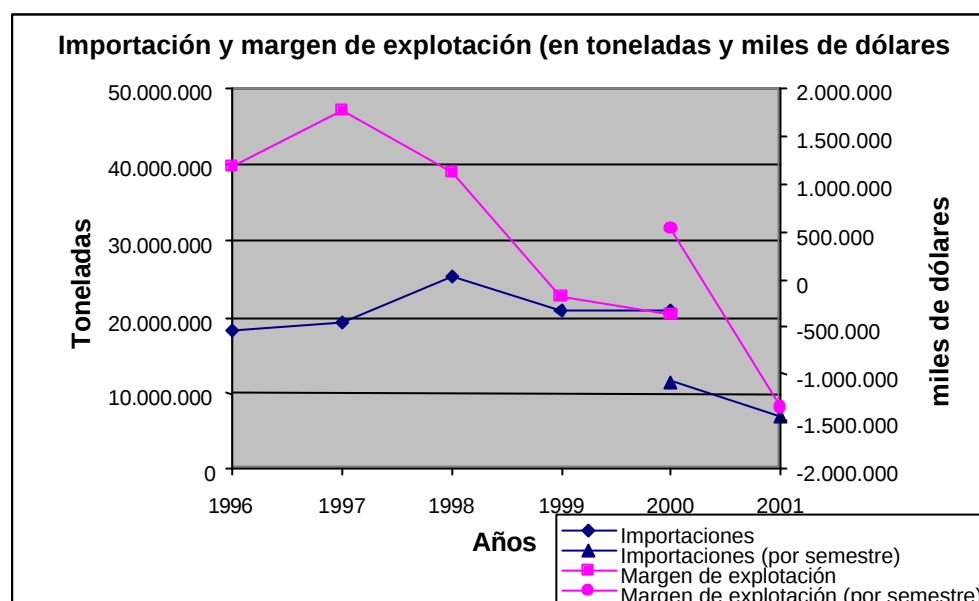
10.369 A nuestro juicio, no es inconcebible que corresponda esperar un retraso en el caso del empleo. Tendemos a estar de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos según el cual las empresas, ante condiciones desfavorables del mercado, pueden postergar las decisiones en materia de empleo con la esperanza de que la situación del mercado mejore. Un intervalo de un año entre la afluencia de productos importados y la declinación del empleo, a juicio del Grupo Especial, sería razonable. No obstante, a pesar de que es concebible un retraso respecto del empleo, observamos que la USITC no hizo referencia alguna en su Informe a este efecto diferido y que los Estados Unidos no pueden invocar este argumento ante el Grupo Especial.⁵²⁸²

⁵²⁸² Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

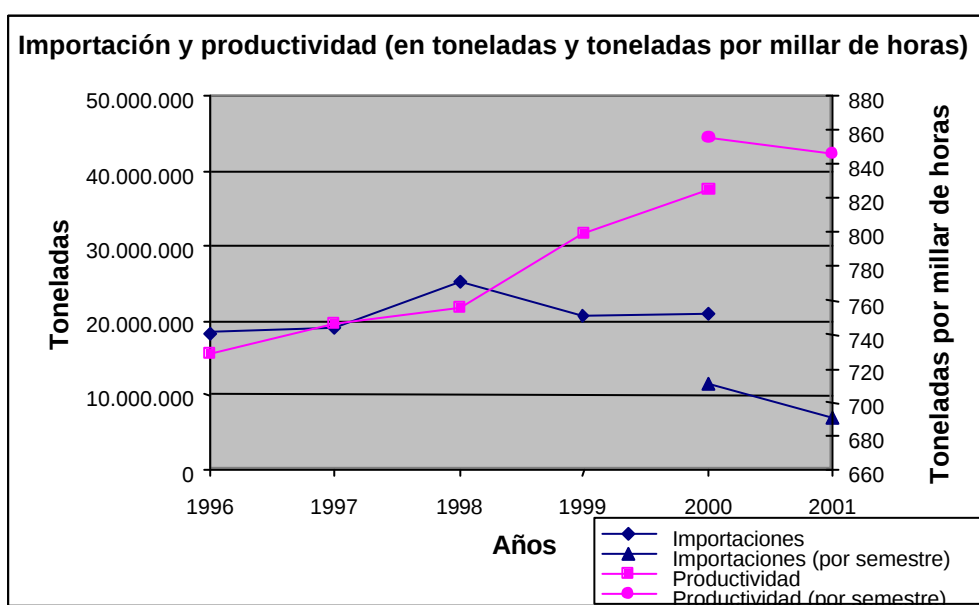


10.370 Con respecto al margen de explotación, que la USITC parece haber utilizado en sustitución de las pérdidas y ganancias y que el Grupo Especial, en consecuencia, empleará aquí con el mismo fin, parece haber cierta coincidencia entre un aumento de las importaciones desde 1997 hasta 1998 y una fuerte disminución del margen de explotación en el mismo período. Sin embargo, entre 1998 y 1999, cuando el nivel de las importaciones bajó para estabilizarse después entre 1999 y 2000, el margen de explotación siguió disminuyendo en forma bastante espectacular. La persistente disminución del margen de explotación en la última parte del período objeto de investigación a pesar del nivel más bajo de las importaciones sugiere que se estaba causando daño también por algún factor distinto del aumento de las importaciones.⁵²⁸³

⁵²⁸³ Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.



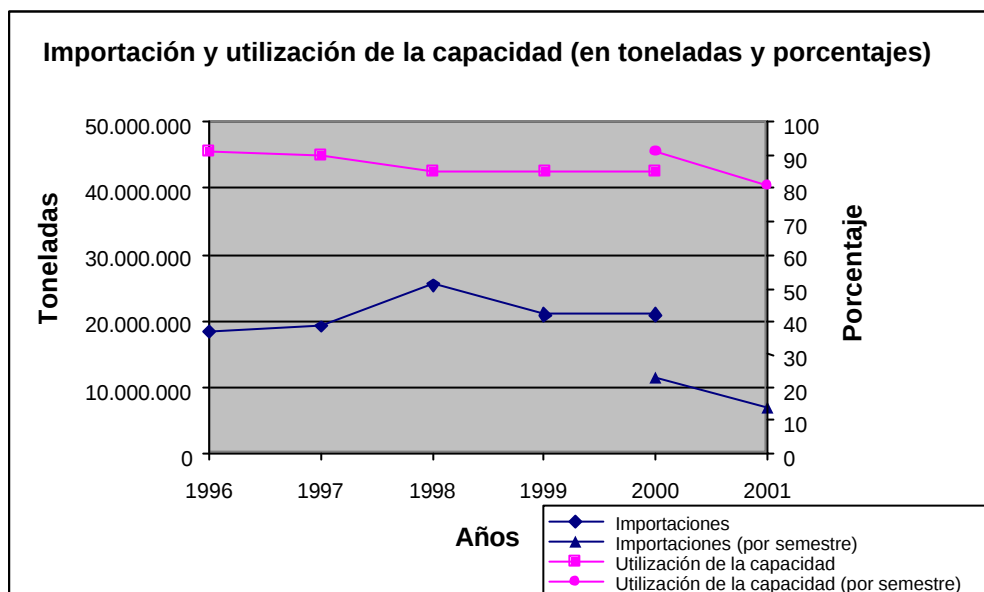
10.371 No parece haber coincidencia entre las tendencias de la importación y las tendencias de la productividad. En efecto, incluso después del aumento súbito de las importaciones de 1998 que se invoca, los niveles de productividad aumentaron a partir de ese año. Además, al final mismo del período objeto de investigación la productividad disminuyó a pesar de que también disminuyeron las importaciones durante el mismo lapso.⁵²⁸⁴



10.372 A juicio del Grupo Especial parece haber falta de coincidencia entre las tendencias de las importaciones y las tendencias de la utilización de la capacidad. En particular, la utilización de la capacidad parece haber sido bastante estable a lo largo de todo el período objeto de investigación,

⁵²⁸⁴ Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

incluso después del aumento de las importaciones de 1998. Además, al final mismo del período objeto de investigación la utilización de la capacidad disminuyó a pesar de que también disminuyeron las importaciones durante el mismo lapso.⁵²⁸⁵



10.373 Con respecto a las existencias en poder de los importadores, el Grupo Especial observa que la USITC manifestó en su informe que "una de las formas en que este efecto de los enormes volúmenes importados siguió repercutiendo más allá de 1998 fue a través del aumento de las existencias". La USITC se remite en su informe al cuadro FLAT-49 que, como señala la USITC, efectivamente indica que las existencias en poder de los importadores aumentaron considerablemente durante el período objeto de investigación. Estamos de acuerdo en que una acumulación de existencias en poder de los importadores puede dar a éstos la posibilidad de inundar el mercado interno. Sin embargo, a menos que existan pruebas de un aumento posterior del volumen de las ventas de productos importados, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores sea necesariamente un dato pertinente. Si bien las importaciones alcanzaron un máximo en 1998, le siguió un retorno al nivel que habían tenido hacia el comienzo del período objeto de investigación. Por lo tanto, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores tenga necesariamente algún significado en este caso, en particular porque la USITC no facilitó ninguna explicación de la relación entre la acumulación de existencias en poder de los importadores y el daño grave sufrido por los productores nacionales de CPLPAC.

10.374 Como ya lo indicó el Grupo Especial *supra*, lo que debe tomarse en consideración es la coincidencia *global* de la tendencia ascendente del aumento de las importaciones y la tendencia negativa de los factores de daño durante el período objeto de investigación. El Grupo Especial ha evaluado si la USITC facilitó una explicación razonada y adecuada de la forma en que los hechos corroboran la determinación de que existió coincidencia respecto de CPLPAC. Al hacerlo, hemos constatado que no había coincidencia entre las tendencias de las importaciones y la situación de la rama de producción nacional de CPLPAC según queda reflejada en los datos referentes a la producción, las ventas comerciales netas, la productividad y la utilización de la capacidad en lo

⁵²⁸⁵ Los datos representados en el gráfico que figura *infra* están contenidos en el Informe de la USITC, concretamente en INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT 7.

referente a CPLPAC nacionales. También hemos constatado que faltó coincidencia entre las tendencias de las importaciones y la disminución de los márgenes de explotación de las empresas nacionales, en particular hacia el final del período objeto de investigación. Encontramos efectivamente una coincidencia, aunque con retraso, entre el aumento de las importaciones y el empleo. Sin embargo, observamos que la USITC no hizo ninguna referencia en su informe a un efecto diferido del aumento de las importaciones en el empleo, y los Estados Unidos no pueden invocar ahora este argumento ante el Grupo Especial. Por último, no consideramos que la acumulación de existencias en poder de los importadores durante el período objeto de investigación fuera un hecho pertinente habida cuenta de que no existen pruebas que indiquen que tal acumulación se vertió posteriormente en el mercado a través de las ventas (salvo en 1998).

10.375 Habiendo tomado en consideración todo lo anterior, a juicio del Grupo Especial, globalmente las tendencias no fueron coincidentes entre la importación de CPLPAC y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Convince particularmente al Grupo Especial el hecho de que no manifestaron coincidencia con el aumento de las importaciones aquellos indicadores de los que normalmente cabría suponer que reaccionan poco después de tal aumento: la producción, las ventas comerciales netas, la productividad, la utilización de la capacidad y -sobre todo- el margen de explotación. El Grupo Especial observa a este respecto que la USITC, en su determinación de que existió coincidencia, se basó primordialmente en las tendencias de las ventas comerciales netas y el margen de explotación, dos factores respecto de los cuales consideramos que los hechos no corroboran la conclusión de que existió coincidencia.

10.376 Habida cuenta de la falta de coincidencia entre las tendencias de la importación y los factores de daño, correspondía a la USITC dar una explicación concluyente de las razones por las cuales consideraba que existió, sin embargo, una relación de causalidad. Pasaremos ahora al análisis de la USITC sobre las condiciones de la competencia de CPLPAC.

10.377 Para empezar, el Grupo Especial desea formular algunas observaciones sobre los datos relativos a los precios en que se basó la USITC al realizar su análisis de las condiciones de la competencia en el mercado de CPLPAC a los fines de determinar si existió o no una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En primer lugar, como ya se indicó antes, la premisa de que parte la investigación de la USITC respecto de CPLPAC es que CPLPAC constituye un único producto. En el análisis de la USITC sobre los precios se hace referencia a los valores unitarios medios (en dólares por tonelada) respecto de CPLPAC importados y de producción nacional. El Grupo Especial señala que la propia USITC admite que puede haber dificultades asociadas a los datos agregados en que se basó, que supuestamente incluyen los valores unitarios medios correspondientes a CPLPAC como un único producto. En particular, la USITC declaró en su informe que:

"En general, en nuestro análisis nos apoyamos en datos combinados referentes a los cinco tipos de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. Sin embargo, también reconocemos que algunos datos combinados -los correspondientes a la producción y a la capacidad por ejemplo- pueden implicar un doble cómputo y, en consecuencia, cuando procede, citamos datos correspondientes a los tipos separados de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. En la mayoría de los casos, los datos separados muestran también tendencias análogas a las del conjunto de la rama de producción."⁵²⁸⁶

⁵²⁸⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 51, nota 193.

A la luz de lo que antecede, el Grupo Especial considera que incumbía a la USITC explicar, cuando procediera, por qué no se podían tomar como base los datos agregados y justificar la utilización de datos correspondientes a los artículos que constituyen CPLPAC.

10.378 Por otra parte, como cuestión conexa, sobre la base de las observaciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial observa que la utilización, en este caso, de una definición muy amplia del producto, que abarcaba un conjunto de artículos identificables por separado, significa que "las estadísticas para la industria y las importaciones en conjunto solamente indicarán promedios y, en consecuencia, no podrán proporcionar información lo suficientemente específica sobre el punto de competencia en el mercado".⁵²⁸⁷ Teniendo en cuenta las similitudes en cuanto a la amplitud de los productos entre los que se discutían en *Argentina - Calzado (CE)* y CPLPAC, consideramos que sobre la base de lo anterior caben graves dudas acerca de la validez del análisis sobre los precios de CPLPAC. Más concretamente, en los casos en que se determina la existencia de una relación de causalidad utilizando un análisis de las condiciones de la competencia, el producto al que se impuso la medida de salvaguardia, es decir, CPLPAC, tiene que ser susceptible de un análisis adecuado de las condiciones existentes en el mercado. No consideramos que el agrupamiento de los diversos productos que constituían "CPLPAC" se preste para tal análisis porque a la autoridad competente le resulta difícil, si no imposible, determinar el punto de competencia adecuado realizando un análisis de las condiciones de la competencia a los efectos de establecer una relación de causalidad respecto de CPLPAC.

10.379 De cualquier modo, y esto nos lleva a la segunda cuestión, observamos que, al llegar a la conclusión de que hubo ventas a menor precio de los productos importados respecto de los CPLPAC considerados como un único producto, la USITC parece haberse basado principalmente en datos referentes a los artículos comprendidos en CPLPAC, y no en el conjunto de CPLPAC. Esto resulta con evidencia de la siguiente afirmación de la USITC: "El examen de los datos relativos a cada uno de los productos apoya las alegaciones de los productores nacionales de que los productos importados se vendieron a menor precio que el acero de fabricación nacional, y que los productos importados llevaron los precios a la baja." Dejando a un lado las dificultades ya mencionadas que nos plantea el hecho de que la USITC se haya basado en tales datos, la comparación de los precios de importación con los precios de los productos nacionales respecto de los artículos que constituyen "CPLPAC" indica que, aunque en los casos de algunos de esos artículos, en determinados momentos del período objeto de investigación, los importados se vendieron a menor precio que los de fabricación nacional, no ocurrió así necesariamente durante todo el período investigado. Tampoco ocurrió respecto de todos los artículos que componen CPLPAC. En realidad, en nuestra opinión, la USITC actuó con un criterio convenientemente selectivo respecto de los datos a los que se remitió en su análisis sobre los precios. En particular, sólo se refirió a precios de productos laminados en caliente y laminados en frío:

"Por ejemplo, respecto del producto laminado en caliente 3A, *** provocó *** disminuciones de los envíos del producto nacional y fuertes bajas posteriores de los precios en el mercado interno."⁵²⁸⁸ En los productos laminados en frío 4A y 4B se produjeron evoluciones análogas de los precios y los volúmenes, con caídas importantes de los precios de importación que generaron volúmenes de ventas sin

⁵²⁸⁷ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.261, nota 557.

⁵²⁸⁸ (Nota del original). INV-Y-212, cuadro FLAT-ALT69. Véase también el producto 3B (volumen de importación sin precedentes en 1998 y baja de los precios del mercado interno entre el segundo trimestre de ese año y el segundo de 1999).

precedentes, seguidos por fuertes bajas de los precios de los productos nacionales.⁵²⁸⁹

Además, la USITC no dio ninguna explicación acerca de por qué no se tomaron en consideración específicamente datos sobre los precios correspondientes a los otros tres artículos que constituían CPLPAC, ni acerca de los fundamentos para considerar que los datos sobre los precios a los que hacía referencia eran representativos de CPLPAC.

10.380 Por las razones expuestas, consideramos que, ya se haya basado la USITC en valores unitarios medios de CPLPAC considerados como un único producto o en valores correspondientes a los artículos que constituyen los CPLPAC, su análisis ciertamente no podía justificar la siguiente conclusión:

"En tales condiciones de mercado, el mayor volumen de productos importados, con precios inferiores a los precios de los productos nacionales y que impedían su subida, tenía efectos de daño para la rama de producción nacional, sobre todo cuando ésta procedió agresivamente a bajar sus precios para hacer frente a la persistente afluencia de grandes volúmenes de importación.

...

Sin embargo, el aumento súbito de las importaciones en 1998, con precios inferiores a los del mercado interno, provocó un deterioro de los indicadores financieros y de otro tipo de la rama de producción."

10.381 En conclusión, estimamos que la USITC, al llevar a cabo un análisis de las condiciones de la competencia respecto de CPLPAC, no dio una explicación concluyente que demostrara la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por los productores nacionales de CPLPAC. En particular, opinamos que los vicios de los datos a que se remite la USITC, junto con la forma selectiva en que fueron escogidos, quita validez a su análisis.

ii) *No atribución*

Constataciones de la USITC

10.382 Las constataciones de la USITC dicen así:

"Los demandados han sugerido varias otras fuentes de daño a la rama de producción nacional, entre ellas la disminución de la demanda interna, la competencia intrasectorial, los aumentos de la capacidad de producción nacional, la consolidación de los compradores, el endeudamiento excesivo de los productores nacionales y los costos heredados. Examinaremos cada uno de estos factores sucesivamente.

Los demandados alegan que la rama de producción nacional sufrió daños causados por la disminución de la demanda en los Estados Unidos. Pero todas las pruebas indican que la disminución se produjo en momentos muy tardíos del período objeto de investigación, hasta en el último trimestre del año 2000. La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue menor en el primer semestre

⁵²⁸⁹ (Nota del original). INV-Y-212, cuadros FLAT-ALT70 y FLAT-ALT71.

de 2001 que en el primer semestre de 2000.⁵²⁹⁰ La demanda interna aparente de 2000 fue superior a la de 1996 respecto de los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el revestido, y la demanda interna aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue mayor en 2000 que en 1999.⁵²⁹¹ La rama de producción nacional mostró los indicios de daño que se han mencionado mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer. Sufrió su primera disminución de ingresos de explotación en 1998, en momento en que la demanda estaba en aumento y habría de seguir acentuándose durante dos años más.⁵²⁹² El período en que la demanda se acentuó correspondió también al aumento súbito de las importaciones. Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período. Efectivamente, las pérdidas sufridas por la rama de producción en 1999 y 2000 como consecuencia de las importaciones la dejaron en una situación muy debilitada frente a la atenuación de la demanda.

Los demandados alegan que la rama de producción nacional sufrió daños causados por aumentos de la capacidad de producción nacional que fueron muy superiores al aumento de la demanda interna. Como ya se señaló, la capacidad de producción nacional respecto de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó entre 1996 y 2000. Esos aumentos de la capacidad de producción se produjeron cuando la demanda interna se acentuaba persistentemente. En consecuencia, los aumentos de la capacidad de producción nacional estaban justificados en general teniendo en cuenta las condiciones del mercado.

Es cierto, como alegan los demandados, que los aumentos de la capacidad efectivamente superaron los aumentos del consumo interno. Entre 1996 y 2000, el consumo aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentó 7,8 por ciento para el conjunto de las transferencias internas y los envíos comerciales, y respecto de estos últimos considerados por separado aumentó 10,9 por ciento.⁵²⁹³ En cambio, la capacidad de producción nacional tuvo los siguientes aumentos entre 1996 y 2000: 15,9 por ciento para ciertos productos laminados planos de acero al carbono; 12,2 por ciento en la capacidad de fabricación de acero en fases iniciales de su producción (desbastes); 16,9 por ciento para el acero laminado en caliente y las chapas en conjunto. Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado.

⁵²⁹⁰ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁹¹ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-2, FLAT-C-4, FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

⁵²⁹² (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵²⁹³ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-12 a FLAT-15, FLAT-C-17, FLAT-C-2 a FLAT-C-5 y FLAT-C-7).

Los demandados han alegado que la presencia de nueva capacidad de producción, junto con la omisión de eliminar la capacidad de producción más anticuada y menos eficiente, impuso una enorme presión en la rama de producción nacional para que redujera sus costos a fin de generar ventas que permitieran utilizar la nueva capacidad. Es cierto que existe un incentivo importante para aprovechar al máximo los activos en la producción de acero, que puede afectar al comportamiento de los productores en la fijación de los precios. Como ya hemos indicado, sin embargo, los datos referentes a determinados productos, así como los valores unitarios medios, indican que fueron las importaciones y no el acero de producción nacional lo que impulsó los precios a la baja durante el período objeto de investigación. En efecto: la capacidad de los productores extranjeros, que ya eran importantes exportadores, registró firmes aumentos durante el período objeto de investigación.⁵²⁹⁴ Además, los productos importados cubrieron en 2000 un porcentaje mayor del consumo interno aparente que en 1996. Si el aumento de la capacidad de producción nacional verdaderamente fuese la causa del daño a la rama de producción nacional, habría sido de esperar que ésta impulsara los precios a la baja para arrebatar participación en el mercado a los productos importados. En consecuencia, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados también han alegado que las decisiones de gestión desacertadas, como las referentes a inversiones de capital que acrecentaron el endeudamiento de las empresas, fueron causantes de quiebras y de resultados financieros desfavorables de la rama de producción nacional.⁵²⁹⁵ No estimamos que estos argumentos sean convincentes. Ya hemos señalado que la situación económica de la rama de producción se debilitó después del primer aumento súbito de las importaciones, de 1998. El daño más grave a la rama de producción nacional se produjo en años en que la demanda global alcanzó máximos sin precedentes. Los altos niveles de importación a bajo precio impidieron que la rama de producción nacional alcanzase la rentabilidad a pesar de la intensificación de la demanda y el mayor volumen de los envíos de la rama de producción nacional. Constatamos que la situación financiera desfavorable de la rama de producción nacional, incluido su alto grado de endeudamiento, es una consecuencia del daño derivado del aumento de las importaciones que sufrió la rama de producción nacional, incluido el rendimiento poco favorable del capital, y no una causa de ese daño.⁵²⁹⁶ Por otra parte, el mayor endeudamiento y otras decisiones de gestión presuntamente desacertadas no pueden explicar las bajas de precios sufridas por la rama de producción.⁵²⁹⁷

⁵²⁹⁴ (Nota del original). INV-Y-215, cuadro VII-ALT1.

⁵²⁹⁵ (Nota del original). *Joint Respondents' Prehearing Framework Brief*, páginas 63 a 83.

⁵²⁹⁶ (Nota del original). Transcripción de la audiencia sobre el daño, páginas 988 y 989 (Dr. Kothari).

⁵²⁹⁷ (Nota del original).. Hemos examinado las alegaciones de los demandados sobre estrategias inconvenientes aplicadas por determinadas empresas nacionales. En una rama de producción tan amplia y variada como la que produce ciertos productos laminados planos de acero al carbono, siempre resulta posible poner en tela de juicio la estrategia mercantil de determinadas empresas. Sin embargo, tales ejemplos, aunque

Los demandados alegan que los costos heredados, consistentes en pensiones y otros tipos de prestaciones, incrementaron considerablemente los costos y que ese aumento tuvo mayor responsabilidad que el aumento de las importaciones en la ola de quiebras que se produjo.⁵²⁹⁸ La financiación de los costos heredados constituye un problema angustioso para la rama de producción nacional, y las pruebas del expediente indican que esos costos han impedido una necesaria consolidación de la rama de producción nacional. Pero la carga de los costos heredados presenta enormes diferencias entre los productores nacionales.⁵²⁹⁹ La cuestión de los costos heredados no es nueva en esta rama de producción. Las dificultades para cumplir esas obligaciones fueron reconocidas antes del período objeto de investigación, y la rama de producción nacional logró obtener un rendimiento razonable en 1996 y 1997 a pesar de esos costos. Los demandados no han invocado ningún motivo por el que los antiguos problemas de la rama de producción pudieran no causar daños en 1996 ni 1997 pero empezaran después a provocar la baja de los precios y suprimir los ingresos en 1998-2000. Los costos heredados pueden haber dejado a algunas empresas de la rama de producción nacional con menor capacidad para competir con las importaciones de bajo precio, pero no son responsables de los bajos precios que han causado daño a la rama de producción. Constatamos, por lo tanto, que los costos heredados no son una fuente de daño a la rama de producción nacional que sea igual o mayor que el aumento de las importaciones.

Los demandados alegan que la competencia intrasectorial, estimulada por la presencia cada vez mayor de miniaceras eficientes, causó daño a la rama de producción nacional. Las miniaceras habitualmente gozan de ventajas en los costos respecto de los productores integrados, en parte debido a las distintas combinaciones de productos y a menores costos de las materias primas. Sin embargo, estas ventajas en los costos existieron durante todo el período objeto de investigación, y tanto los productores integrados como las miniaceras obtuvieron disminuciones de sus costos durante todo ese período.⁵³⁰⁰ Es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercuta en los precios, y constatamos que así ocurrió. Pero, como se indicó antes, fueron las importaciones, y no las miniaceras, las que normalmente impulsaron los precios a la baja. El acero laminado en caliente es el producto comercial principal de las miniaceras. Los precios del acero laminado en caliente producido por las miniaceras habitualmente *** los precios del fabricado por los productores integrados ***.⁵³⁰¹ En 1998, y nuevamente en 2000, las

sean exactos, no pueden explicar el importante deterioro de los resultados de la rama de producción nacional en su conjunto. No constatamos que exista tal pauta general de gestión desacertada.

⁵²⁹⁸ (Nota del original). *Joint Respondents' Posthearing Brief on Flat-Rolled Steel*, volumen 2, prueba documental B, respuestas a las preguntas formuladas por la Vicepresidenta Okun, página 17.

⁵²⁹⁹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, páginas OVERVIEW-31-35. Las empresas productoras Birmingham, CSI, Commercial Metals, Nucor y SDI tienen planes basados en contribuciones determinadas, mientras que otras empresas productoras de acero otorgan planes basados en prestaciones determinadas. Informes Confidencial y Público, página OVERVIEW -32, notas 37 y 38.

⁵³⁰⁰ (Nota del original). INV-Y-215, STL20P2I.WK4, STL20P2M.WK4, STL20H3I.WK4, STL20H3M.WK4, STL20C4I.WK4, STL40C4M.WK4, STL20R6I.WK4 y STL20R6M.WK4.

⁵³⁰¹ (Nota del original). INV-Y-215, cuadros de precios referentes a los productos 3A y 3B.

importaciones *** el acero laminado en caliente fabricado tanto por los productores integrados como por las miniacerías ***, lo que dio lugar a menores ventas del acero laminado en caliente de producción nacional y a bajas de precios que posteriormente efectuaron tanto los productores integrados como las miniacerías.⁵³⁰² En consecuencia, aunque en general las miniacerías puedan haber estado en situación algo más favorable para resistir la competencia de las importaciones de bajo precio que otros productores nacionales, constatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

Los demandados también han alegado que la consolidación de los compradores, sobre todo entre los fabricantes de automóviles, redujo la capacidad de negociación y los márgenes de beneficios de los productores nacionales. El expediente contiene, en efecto, pruebas de que los fabricantes de automóviles, en particular, se han consolidado o han intentado consolidar sus operaciones de compra. Los fabricantes de automóviles son importantes compradores de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.⁵³⁰³ También existe cierto grado de consolidación en otros sectores adquirentes de acero.⁵³⁰⁴ Un número menor de compradores tendería a darles mayor capacidad de negociación, lo que presumiblemente repercutiría en los precios. Sin embargo, la consolidación de los compradores ha sido un proceso continuo que no comenzó a ocurrir súbitamente en 1998. No estimamos que la consolidación de los compradores pueda explicar la importante baja de los precios en el mercado interno, ni que sea una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones.

En vista de lo anterior, constatamos que el aumento de las importaciones es una causa sustancial, y una causa no menos importante que ninguna otra, de daño grave a la rama de producción nacional de ciertos productos laminados planos de acero al carbono. Nuestra constatación se basa en el aumento de las importaciones y el posterior aumento de su participación en el mercado, la baja de precios de los productos importados y la correspondiente declinación de las empresas nacionales en su participación en el mercado, sus precios y la utilización de su capacidad, su rentabilidad negativa, las pruebas de desempleo y la merma de los gastos de capital. En consecuencia, formulamos una determinación positiva.⁵³⁰⁵

Factores examinados por la USITC

Disminución de la demanda interna

Alegaciones y argumentos de las partes

10.383 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

⁵³⁰² (Nota del original). INV-Y-215, cuadros de precios referentes a los productos 3A y 3B.

⁵³⁰³ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro OVERVIEW -2.

⁵³⁰⁴ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, páginas OVERVIEW-53-54.

⁵³⁰⁵ Informe de la USITC, volumen I, páginas 63-65.

Análisis por el Grupo Especial

10.384 El Grupo Especial toma nota de la siguiente afirmación de la USITC: "Constatamos, en consecuencia, que la rama de producción nacional ya sufría daño causado por el aumento de las importaciones cuando la demanda comenzó a disminuir, y que la disminución de la demanda, aunque no fue la causa del daño que aquí se constata, contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período." Entendemos que la afirmación de que la menor demanda "contribuyó a que la situación de la rama de producción continuara deteriorándose al final del período" equivale a un reconocimiento por la USITC de que la disminución de la demanda efectivamente tuvo una función como causante del daño sufrido por la rama de producción, aunque fuera al final del período objeto de investigación.

10.385 Tomamos nota de que la USITC analizó las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación. Ese análisis confirma la afirmación de la USITC de que la demanda disminuyó hacia el final del período objeto de investigación. En particular, en la parte del informe que se refiere a las condiciones de la competencia respecto de CPLPAC, la USITC dijo lo siguiente:

"Con cualquier criterio que se aprecie, durante el período objeto de investigación se produjo en los Estados Unidos un crecimiento importante de la demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono.⁵³⁰⁶ El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, aumentó firmemente durante el período pasando de 203,2 millones de toneladas en 1996 a 219,0 millones en 2000, con un incremento de 7,8 por ciento.⁵³⁰⁷ El consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono, incluida la producción para uso propio, disminuyó 14,9 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵³⁰⁸ Las ventas netas de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentaron de 58,8 millones de toneladas en 1996 a 65,2 millones de toneladas en 2000, con un incremento de 10,9 por ciento.⁵³⁰⁹ Las ventas netas de ciertos productos laminados planos de acero al carbono disminuyeron 11,7 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵³¹⁰ En cambio, puede advertirse una disminución de la demanda al final del

⁵³⁰⁶ (Nota del original). Somos conscientes de la dificultad que plantea la medición del consumo, la producción, la capacidad y la penetración de las importaciones cuando se trata de un producto que, en una parte significativa de su producción, se consume en la de otros materiales más elaborados que también están incluidos en el producto similar. La adición de las cifras correspondientes a cada una de las categorías del producto tendería a exagerar la capacidad y la producción nacionales y a dar una visión incompleta de la verdadera repercusión de las importaciones; mientras que concentrarse exclusivamente en los envíos comerciales sería incompatible con los datos disponibles sobre la capacidad. Véanse el Informe Confidencial, páginas FLAT-18, n. 11, FLAT-34, n. 13 y FLAT-60, n. 14; y el Informe Público, páginas FLAT-15, n. 11, FLAT-33, n. 13 y FLAT-44, n. 14. Para llegar a nuestra determinación hemos examinado los argumentos presentados tanto por los productores nacionales como por los demandados respecto del método apropiado para determinar estos indicadores, y hemos examinado diversos métodos de medición diferentes. En general, sin embargo, hemos constatado que se justifican iguales conclusiones con independencia del método de medición que se utilice.

⁵³⁰⁷ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³⁰⁸ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³⁰⁹ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³¹⁰ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

período examinado, ya que el consumo interno aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue un 14,9 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.

Se produjeron aumentos similares, aunque no idénticos, en el consumo de cada uno de los tipos de acero laminado plano. El consumo interno aparente de desbastes aumentó de 71,4 millones de toneladas en 1996 a 74,4 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado durante el período objeto de investigación.⁵³¹¹ El consumo interno aparente de desbaste disminuyó 15,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵³¹² El consumo interno aparente de acero laminado en caliente aumentó de 68,5 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000; alcanzó en 2000 su nivel más alto registrado en el período objeto de investigación.⁵³¹³ El consumo interno aparente de acero laminado en caliente disminuyó 17,1 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵³¹⁴ El consumo interno aparente de acero laminado en frío alcanzó en realidad su máximo en 1999, con 40,6 millones de toneladas. Sin embargo, el de 2000, de 40,0 millones de toneladas, excedió en 9,8 por ciento el nivel de 1996, de 36,4 millones de toneladas.⁵³¹⁵ El consumo interno aparente de acero laminado en frío disminuyó 12,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001.⁵³¹⁶ También alcanzó su máximo en 1999, con 22,8 millones de toneladas, pero el de 2000, de 22,3 millones de toneladas, superó en 16,9 por ciento el nivel de 1996, de 19,1 millones de toneladas.⁵³¹⁷ El consumo interno aparente de acero revestido fue un 13,0 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.⁵³¹⁸ Sólo el consumo de chapas presentó una tendencia significativamente distinta, en la que el consumo aparente de 2000, de 7,1 millones de toneladas, se situó por debajo del nivel de 1996, de 7,8 millones de toneladas.⁵³¹⁹ El consumo interno aparente de chapas fue un 3,6 por ciento inferior en el período intermedio de 2001 que en el de 2000.^{5320, 5321}

10.386 Además, en su análisis referente a la no atribución, la USITC indicó lo siguiente:

⁵³¹¹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

⁵³¹² (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2.

⁵³¹³ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

⁵³¹⁴ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-4.

⁵³¹⁵ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

⁵³¹⁶ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5.

⁵³¹⁷ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵³¹⁸ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵³¹⁹ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

⁵³²⁰ (Nota del original). Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3.

⁵³²¹ Informe de la USITC, volumen I, páginas 56 y 57.

"Pero todas las pruebas indican que la disminución se produjo en momentos muy tardíos del período objeto de investigación, hasta en el último trimestre del año 2000. La demanda de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue menor en el primer semestre de 2001 que en el primer semestre de 2000.⁵³²² La demanda interna aparente de 2000 fue superior a la de 1996 respecto de los desbastes, el acero laminado en caliente, el laminado en frío y el revestido, y la demanda interna aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono fue mayor en 2000 que en 2001.⁵³²³ La rama de producción nacional mostró los indicios de daño que se han mencionado mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer. Sufrió su primera disminución de ingresos de explotación en 1998, en momento en que la demanda estaba en aumento y habría de seguir acentuándose durante dos años más."^{5324, 5325}

10.387 Observamos que la USITC descartó este factor en su análisis a los efectos de la no atribución por el siguiente fundamento: "La rama de producción nacional mostró los indicios de daño ... mucho antes de la última parte del año 2000, cuando la demanda comenzó a decaer." El Grupo Especial observa a este respecto que la circunstancia de que la contribución de un factor al daño sufrido haya tenido lugar sólo hacia el final del período investigado, o sólo durante un período relativamente breve de ese lapso, no releva a la autoridad competente de su deber de cerciorarse de que no se atribuye al aumento de las importaciones el daño causado por ese factor. Puede ocurrir que el factor cause un daño considerable a la rama de producción aunque sus efectos se manifiesten cuando ya está avanzado el período o durante un tiempo relativamente breve. Sin embargo, la USITC no examinó esta posibilidad en su análisis.

10.388 Por consiguiente, a nuestro juicio, la USITC descartó en forma injustificada este factor en su análisis a los efectos de la no atribución, a pesar de haber reconocido expresamente que las disminuciones de la demanda tuvieron un papel en el daño sufrido por la rama de producción, aunque fuera al final del período objeto de investigación. La USITC descartó este factor sobre la base de que la rama de producción ya sufría daño cuando comenzó a disminuir la demanda. A pesar del papel que evidentemente desempeñó este factor en el daño causado a la rama de producción, no encontramos ningún elemento en el Informe de la USITC que indique si el daño causado por este factor no se atribuyó al aumento de las importaciones, y en qué forma.

10.389 El Grupo Especial constata que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, omitió cumplir su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros factores, no se atribuyera al aumento de las importaciones.

Aumentos de la capacidad de producción nacional

Alegaciones y argumentos de las partes

10.390 Los argumentos de las partes se indican en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

⁵³²² (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³²³ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7; e Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-2, FLAT-C-4, FLAT-C-5 y FLAT-C-7.

⁵³²⁴ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³²⁵ Informe de la USITC, volumen I, página 63.

Análisis por el Grupo Especial

10.391 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció expresamente que los aumentos de la capacidad de producción nacional causaban daño a la rama de producción. En particular, la USITC indicó lo siguiente:

"Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado.

...

En consecuencia, constatamos que el aumento de la capacidad de producción, aunque es probable que haya tenido una función respecto de las bajas de precios que contribuyeron a causar el daño, no fue una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual ni mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones."⁵³²⁶

10.392 Observamos que, en el primero de los párrafos citados, la USITC vincula los aumentos de la capacidad de producción con disminuciones de la utilización de la capacidad de producción nacional, que constituyen uno de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, el segundo párrafo citado afirma explícitamente que los aumentos de la capacidad nacional probablemente desempeñaron una función en el daño causado a la rama de producción.

10.393 Observamos que la USITC determinó aumentos del nivel de la capacidad de producción nacional durante el período objeto de investigación. En particular, en la sección del Informe de la USITC referente al daño, se indicó lo que sigue:

"Reconocemos que la rama de producción registró entre 1996 y 2000 aumentos tanto de su producción como de su capacidad La capacidad productiva total de desbastes, chapas, acero laminado en caliente y en frío y revestido aumentó globalmente 15,9 por ciento entre 1996 y 2000.⁵³²⁷ La capacidad productiva total de desbastes, chapas, acero laminado en caliente, laminado en frío y revestido disminuyó globalmente 0,8 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001."^{5328, 5329}

⁵³²⁶ Informe de la USITC, volumen I, página 63-67.

⁵³²⁷ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7.

⁵³²⁸ (Nota del original). INV-Y-209, cuadro FLAT-ALT7. La capacidad de fabricación de desbastes aumentó 12,2 por ciento entre 1996 y 2000, pasando de 66,9 millones de toneladas en 1996 a 75,1 millones de toneladas en 2000: informes confidencial y público, cuadro FLAT-C-2. La capacidad de fabricación de desbastes disminuyó 2,4 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-2. La capacidad de producción nacional conjunta de acero laminado en caliente y de chapas aumentó 16,9 por ciento, pasando de 76,6 millones de toneladas en 1996 a 89,5 millones de toneladas en 2000: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-3 y C-4. Algunos productores nacionales sugirieron que la agregación de la capacidad de producción de acero laminado en caliente y de chapas daba una medida adecuada de la capacidad de producción nacional: *Dewey/Skadden Posthearing Brief*, página 18. La

10.394 No obstante, la USITC descartó los aumentos de la capacidad de producción nacional en su análisis a los efectos de la no atribución basándose en la siguiente aseveración: "Si el aumento de la capacidad de producción nacional fuera efectivamente la fuente del daño a la rama de producción nacional, sería de esperar que ésta impulsase los precios a la baja arrebatando participación en el mercado a los productos importados."⁵³³⁰ En opinión del Grupo Especial, este análisis es simplista y no tiene en cuenta las complejidades propias de este factor, que la propia USITC reconoció. En particular, la USITC dijo lo siguiente: "Como la producción nacional no aumentó en la misma medida en que lo hizo la capacidad de producción, sino que se incrementó en forma proporcionada al aumento del consumo, la mayor capacidad de producción parece explicar en parte significativa la disminución del índice de utilización de la capacidad de producción nacional que se registró durante el período examinado."⁵³³¹

10.395 Esta afirmación nos indica que la USITC, en su examen de los aumentos de la capacidad de producción nacional, reconoció que la capacidad se relaciona con la producción nacional y la utilización de la capacidad, que son dos de los factores de daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Además, la USITC se refirió en diversas oportunidades, en su análisis sobre el daño respecto de CPLPAC, a que "las plantas de producción de la industria nacional tenían una importante capacidad de producción inactiva". No sería una conclusión inverosímil que esa capacidad inactiva hubiera sido causada por el aumento de la capacidad, que según reconoció la USITC sobrepasó los aumentos del consumo interno. A pesar de estas vinculaciones claras entre los aumentos de la capacidad de producción nacional y otros factores o efectos que se habían observado en el mercado, la USITC los descartó en su análisis a los efectos de la no atribución.

10.396 El Grupo Especial considera que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por este factor, junto con otros factores.

Competencia intrasectorial

Alegaciones y argumentos de las partes

10.397 Los argumentos de las partes están indicados en la sección VII.H.3 b)i), *supra*.

Análisis por el Grupo Especial

10.398 El Grupo Especial considera que la USITC reconoció explícitamente que la competencia intrasectorial desempeñó una función como causante del daño sufrido por la rama de producción

capacidad de producción nacional conjunta de acero laminado en caliente y de chapas aumentó 1,6 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001, pasando de 44,5 millones a 45,2 millones de toneladas: Informes Confidencial y Público, cuadros FLAT-C-3 y FLAT-C-4. La capacidad de producción de acero laminado en frío aumento 14,4 por ciento entre 1996 y 2000 pero disminuyó 4,3 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-5. La capacidad de producción nacional de acero revestido aumentó 28,1 por ciento entre 1996 y 2000 y aumentó 1,8 por ciento entre el período intermedio de 2000 y el de 2001: Informes Confidencial y Público, cuadro FLAT-C-7.

⁵³²⁹ Informe de la USITC, volumen I, página 52.

⁵³³⁰ Véase el párrafo 10.382.

⁵³³¹ Véase el párrafo 10.380.

nacional. Ese reconocimiento figura en la siguiente afirmación: "constatamos que las miniacerías no fueron las causantes principales de las bajas de precios en el mercado interno ni una causa importante de daño grave a la rama de producción nacional, igual o mayor que el daño causado por el aumento de las importaciones".⁵³³² Interpretamos que esta afirmación significa que la USITC, aunque no consideraba que la competencia intrasectorial fuese responsable "principal" del daño grave sufrido por la rama de producción, consideraba, no obstante, que ese factor desempeñó una función como causante de ese daño. La USITC también reconoció explícitamente que la capacidad de bajo costo creada por los productores nacionales de las miniacerías tuvo un efecto en los precios (implícitamente: un efecto negativo). En particular, la USITC indicó lo siguiente: "Es previsible que el agregado de un mayor volumen de capacidad de producción a bajo costo repercute en los precios, y constatamos que así ocurrió."⁵³³³

10.399 A nuestro juicio, la USITC no evaluó adecuadamente la función cumplida por este factor. Es verdad que mencionó las ventajas de que las miniacerías gozaban en los costos respecto de los productores integrados. También es verdad que la USITC realizó una comparación de precios entre los productos fabricados por las miniacerías y por los productores integrados. Sin embargo, a nuestro juicio ese análisis no da una perspectiva suficiente acerca de los efectos que la competencia intrasectorial tuvo en el mercado.

10.400 Además, la USITC parece haber descartado este factor en su análisis a los efectos de la no atribución basándose meramente en que "la ventaja en los costos de que disfrutaban las miniacerías existió durante todo el período objeto de investigación". A juicio del Grupo Especial, el hecho de que un factor existiera durante todo el período objeto de investigación no significaba necesariamente que no pudiera desempeñar una función como causante de daño grave. Además, la evolución de las circunstancias en un mercado puede dar lugar a que diversos factores que antes parecían inofensivos adquirieran una función importante como causa de daño grave.

10.401 El Grupo Especial considera que la USITC, al no analizar adecuadamente este factor, no cumplió su obligación de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por este factor, junto con otros, no se atribuyera al aumento de las importaciones.

⁵³³² Véase el párrafo 10.382.

⁵³³³ Véase el párrafo 10.382.