

ANEXO B

**RESPUESTAS DE LAS PARTES A LAS PREGUNTAS
FORMULADAS EN LA SEGUNDA REUNIÓN**

Índice		Página
Anexo B-1	Respuestas del Canadá a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión	B-2
Anexo B-2	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión	B-7

ANEXO B-1

RESPUESTAS DEL CANADÁ A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN

(17 de octubre de 2003)

Al Canadá

Pregunta 5. En el párrafo 47 de su Segunda declaración oral, el Canadá hace referencia al "hecho de que, en su análisis de la amenaza de daño, la USITC no evaluara los efectos de ningún factor distinto de las importaciones en cuestión -por no mencionar el hecho de que la USITC no separara y distinguiera esos efectos de los atribuidos a las importaciones en cuestión-". ¿Sugiere el Canadá que la obligación mencionada de "separar y distinguir" los efectos de otros factores de los efectos atribuidos a las importaciones en cuestión requiere algún tipo concreto de análisis consistente en separar y distinguir? ¿O considera el Canadá que la expresión "separar y distinguir" describe, en otros términos, la prescripción de "no atribución" establecida en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC, según la cual "los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping"? En el primer caso, ¿podría explicar el Canadá de qué modo concilia esta opinión con las declaraciones del Órgano de Apelación en el sentido de que el Acuerdo Antidumping no prescribe la metodología que debe emplear una autoridad investigadora para evitar atribuir los daños debidos a otros factores causales a las importaciones objeto de dumping?

1. El Canadá considera que, para cumplir la prescripción de no atribución del párrafo 5 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* y del párrafo 5 del artículo 15 del *Acuerdo SMC*, una autoridad investigadora debe separar y distinguir los efectos de otros factores causales de que tenga conocimiento de los efectos de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas. La expresión "separar y distinguir" utilizada por el Órgano de Apelación en asuntos tales como *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* describe, en otros términos, la prescripción de "no atribución" establecida en el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15.

2. Por ejemplo, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*:

A fin de que las autoridades encargadas de la investigación que aplican el párrafo 5 del artículo 3 puedan cerciorarse de que los efectos perjudiciales de los demás factores de que tengan conocimiento no se habrán de "atribuir" a las importaciones objeto de dumping, deben evaluar adecuadamente los efectos perjudiciales de esos otros factores. Lógicamente, *esa evaluación debe implicar la separación y distinción de los efectos perjudiciales de los otros factores y de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping. Si los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping no se separan y distinguen adecuadamente de los efectos perjudiciales de los otros factores, las autoridades no podrán llegar a la conclusión de que el daño que atribuyen a las importaciones objeto de dumping es causado en realidad por esas importaciones y no por los otros factores.* Por consiguiente, si no se lleva a cabo esa separación y distinción de los distintos efectos perjudiciales, las autoridades investigadoras no dispondrán de una base racional para llegar a la conclusión de que las importaciones objeto de dumping causan efectivamente el daño

que, con arreglo al *Acuerdo Antidumping*, justifica la imposición de derechos antidumping.¹

3. El *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo SMC* no prescriben ninguna metodología concreta para este análisis de no atribución. No obstante, como ha aclarado el Órgano de Apelación, la obligación de toda autoridad investigadora de examinar cualesquiera factores distintos de las importaciones en cuestión de los que tenga conocimiento y de no atribuir a éstas ningún efecto perjudicial causado por dichos factores, significa que la autoridad investigadora debe separar y distinguir los efectos de otros factores causales de los efectos de las importaciones en cuestión. En otras palabras, los Acuerdos no prescriben el modo de cumplir la prescripción de no atribución, pero imponen claramente la obligación de separar y distinguir los efectos de todos los factores causales de que se tenga conocimiento de los efectos atribuidos a las importaciones en cuestión.

4. En la presente diferencia, la Comisión no cumplió la obligación de efectuar un análisis de no atribución. En su análisis de la amenaza de daño, la Comisión no identificó, ni mucho menos examinó, *cualquier* otro factor de que tuviera conocimiento que pudiera representar una amenaza de daño para la rama de producción nacional, además de las importaciones en cuestión. Este hecho es especialmente sorprendente dado que, en su análisis de la existencia de daño actual, la Comisión identificó la oferta nacional excedentaria como otro factor de que tenía conocimiento que contribuyó al daño durante el período de investigación.² Al haberse abstenido incluso de identificar cualquier otro factor causal en su análisis de la amenaza de daño, la Comisión tampoco separó y distinguió los efectos perjudiciales de esos otros factores de los supuestos efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas. De hecho, la Comisión rechazó explícitamente la obligación de hacerlo por considerarla carente de fundamento conforme a la jurisprudencia interna de los Estados Unidos.³

Pregunta 6. Con respecto al análisis de los hechos futuros, en el que, según alegan los Estados Unidos, se fundamenta la determinación de la existencia de amenaza de daño de la USITC, el Canadá parece alegar que los Estados Unidos no explicaron adecuadamente el razonamiento en que basan sus conclusiones. Por ejemplo, los Estados Unidos alegan que las declaraciones relativas a los efectos limitadores del SLA (Acuerdo sobre la madera blanda) respaldan la conclusión de que las importaciones aumentarán en el futuro. Podría alegarse que de estas declaraciones puede inferirse que, de no producirse efectos limitadores, es decir, cuando el SLA ya no esté en vigor, aumentarán las importaciones. ¿Alega el Canadá que el hecho de no especificar este último aspecto socava irremediablemente el análisis de la USITC? ¿O estaría de acuerdo el Canadá en que, si resulta perceptible la línea de razonamiento de una autoridad investigadora, aunque en la determinación de ésta no se exponga claramente, el Grupo Especial que la examine puede aceptar como adecuado ese razonamiento?

¹ *Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS184/AB/R, adoptado el 23 de agosto de 2001, párrafo 223 [sin cursivas en el original] ("*Estados Unidos - Acero laminado en caliente*"). El Órgano de Apelación reiteró la interpretación mencionada *supra* en el asunto *Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS219/AB/R, adoptado el 18 de agosto de 2003, párrafo 188.

² "La Comisión había constatado, en su análisis del daño importante actual, que la oferta interna excedentaria era otro factor de que tenía conocimiento", respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial con ocasión de la primera reunión sustantiva, párrafo 31, nota 50.

³ *Softwood Lumber from Canada* (Madera blanda procedente del Canadá), investigaciones N^{os} 701-TA-414 y 731-TA-928 (definitiva), publicación 3509, mayo de 2002, página 31, nota 195 ("informe de la Comisión"). (Canadá - Prueba documental 1)

5. El Grupo Especial señala acertadamente que el Canadá sostiene que la Comisión no proporcionó una explicación motivada y adecuada de su determinación positiva de la existencia de amenaza de daño, incluida su constatación de que las importaciones en cuestión aumentarían sustancialmente. Como ha explicado el Canadá en sus comunicaciones anteriores, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han dejado claro que una autoridad investigadora debe explicar de qué modo los hechos en su conjunto respaldan su determinación, abordando los factores que contradicen y respaldan su determinación y explicando por qué se estimaron pertinentes los factores considerados.⁴ Por tanto, el razonamiento de la Comisión debe resultar evidente en su determinación definitiva y, si el Grupo Especial se ve obligado a especular acerca de las razones en que se basa la Comisión, la explicación de ésta es insuficiente.⁵

6. Con respecto a los efectos del SLA, mencionados como ejemplo por el Grupo Especial en su pregunta, el problema fundamental del análisis de la Comisión no es que omitiera en su determinación definitiva una declaración explícita en el sentido de que sin el supuesto efecto limitador del SLA, las importaciones aumentarían en el futuro. El problema radica, más bien, en que la conclusión de la Comisión de que el SLA "parece" haber tenido sólo "algún" efecto limitador⁶ no respalda racionalmente su constatación de la probabilidad de un aumento *sustancial* de las importaciones. La no constatación de que el SLA tuvo un efecto limitador *significativo* o *sustancial* (y el examen de los efectos en los precios realizado por la Comisión en su determinación de la existencia de daño actual demuestra que ésta entiende la diferencia entre "algún" efecto y un efecto "significativo") es lo que priva de fundamento a la utilización por la Comisión de este factor para respaldar su constatación de que las importaciones aumentarían *sustancialmente*, incluso en términos *absolutos*.

7. El carácter infundado de la utilización por la Comisión de este factor y de los demás "factores subsidiarios" en los que la Comisión basó su constatación relativa al volumen de las importaciones⁷ se agravó por no explicar por qué un incremento sustancial de las importaciones en cuestión en términos absolutos representaba una amenaza de daño importante sin tomarse en consideración si dicho aumento durante un período de mejora de la demanda se traduciría en un aumento significativo de la participación "relativamente estable" de las importaciones en cuestión en el mercado, un factor que fue tan importante en la determinación negativa de la existencia de daño actual de la Comisión. Estas carencias probatorias y de lógica en el razonamiento de la Comisión no son deficiencias superficiales, sino estructurales, y no pueden subsanarse las justificaciones *ex post facto* de los Estados Unidos.

⁴ Véanse la declaración oral del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 8 a 10; la Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 47 a 51; la Declaración oral del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 16; la Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 25 y 45; y las respuestas del Canadá a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en relación con la primera reunión sustantiva, párrafos 2, 18, 19, 23 y 36.

⁵ La tesis de que el camino para llegar a la decisión ha de ser "razonablemente perceptible" no se encuentra en la jurisprudencia de los Grupos Especiales ni del Órgano de Apelación de la OMC. Se trata de una tesis introducida por los Estados Unidos al examinar si la consideración o evaluación de factores de la autoridad investigadora debe ser explícita o implícita. Véanse la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 3, 86 y 114; la Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1; y las Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial con ocasión de la primera reunión sustantiva, párrafo 53.

⁶ Informe de la Comisión, párrafo 41 [sin cursivas en el original]. (Canadá - Prueba documental 1)

⁷ Declaración oral del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 14 a 32 (examen del análisis realizado por la Comisión sobre los seis factores que, según ésta, respaldan su constatación relativa al volumen de las importaciones).

Pregunta 7. ¿Considera el Canadá que una autoridad investigadora debe considerar cada uno de los factores del párrafo 4 del artículo 3/párrafo 4 del artículo 15 en lo que denomina "contexto predictivo"? (Respuesta del Canadá a la pregunta 9 del Grupo Especial). ¿Podría indicar el Canadá qué prevería en este análisis? Por ejemplo, ¿considera el Canadá que una autoridad investigadora debe predecir el nivel de los salarios, del empleo, de la productividad, del crecimiento, etc., en el futuro, y evaluar si estos niveles respaldarían una constatación de la existencia de daño en el futuro, es decir, de la amenaza de daño? ¿Cómo respondería el Canadá al argumento de que dicho análisis entrañaría necesariamente un grado considerable de incertidumbre y especulación?

8. Conforme al párrafo 4 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* y al párrafo 4 del artículo 15 del *Acuerdo SMC*, el examen de la repercusión de las importaciones en cuestión sobre la rama de producción nacional "incluira" una evaluación de "todos" los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la situación de esa rama de producción.

9. En el contexto del análisis de una amenaza de daño, deben formularse previsiones para evaluar si o de qué modo es probable que esos factores e índices cambien en el futuro como consecuencia de la repercusión de las importaciones en cuestión, y si alguno de los cambios previstos supondrá un daño importante a la rama de producción nacional. No es necesario determinar el nivel cuantitativo exacto de estos factores e índices en el futuro. Lo que importa es que la autoridad investigadora efectúe un análisis motivado y adecuado acerca de la probable repercusión de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Esto lo dejó claro el Grupo Especial *México - Jarabe de maíz*:

Aunque SECOFI, sobre la base del aumento de las importaciones durante el período investigado, y de la capacidad disponible de los productores que exportaban el producto, llegó a la conclusión que era probable que las importaciones crecieran, *no hay en la resolución final un análisis significativo, basado en hechos, de la probable repercusión de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional*, es decir, de si era probable que ese aumento de las importaciones diera lugar a un aumento de la participación de las importaciones en el mercado mexicano en expansión, tuviera efectos sobre la producción o ventas de azúcar, o afectara a los beneficios de los productores nacionales, etc., en una forma que supusiera un daño importante.⁸

10. En la presente diferencia, la Comisión no efectuó tal análisis y ni siquiera intentó formular proyecciones sobre los futuros cambios de los factores pertinentes. El Canadá reconoce que una predicción de los hechos futuros basada en la extrapolación de datos actuales entraña necesariamente alguna incertidumbre, pero si la determinación de la existencia de una amenaza se basa en conjeturas o posibilidades remotas, no cumple lo prescrito en el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15.⁹

⁸ *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, informe del Grupo Especial, WT/DS132/R, adoptado el 24 de febrero de 2000, párrafo 7.141 ("*México - Jarabe de maíz*") [sin cursivas en el original].

⁹ A este respecto, al interpretar la prescripción según la cual, en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la determinación de la existencia de una amenaza debe basarse en hechos y no en conjeturas, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente en el párrafo 136 de su informe en el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001:

11. Además, como señaló el Canadá en sus comunicaciones anteriores, aunque la Comisión hizo referencia a tendencias en el pasado con respecto a los factores del párrafo 4 del artículo 3/párrafo 4 del artículo 15, la Comisión no atribuyó esas tendencias a ninguna repercusión importante de las importaciones en cuestión, ni explicó de qué modo las importaciones en cuestión afectarían a esas tendencias y producirían un daño importante en un futuro inminente. La Comisión no identificó ninguna modificación de las circunstancias claramente prevista e inminente que diera lugar a una situación en la que las importaciones en cuestión tendrían una repercusión perjudicial sobre la rama de producción nacional en el futuro.

... el párrafo 1 b) del artículo 4 exige que la determinación de la existencia de una "amenaza" se base en "hechos" y no en "conjeturas". Como los hechos, por su propia naturaleza, corresponden al presente y al pasado, la aparición de hechos futuros nunca se puede probar definitivamente basándose en los hechos. Por lo tanto, existe una tensión entre el análisis de la existencia de una "amenaza", orientado hacia el futuro, lo que en definitiva requiere un cierto grado de "conjetura" respecto de la probabilidad de un hecho futuro, y la necesidad de que la determinación se base en hechos. *Inevitablemente, esta tensión debe resolverse mediante la utilización de hechos presentes y pasados para justificar la conclusión acerca del futuro*, esto es, que haya una "clara inminencia" de un daño grave. Por ello, una evaluación basada en hechos, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe proporcionar la base para una proyección de que existe un elevado grado de probabilidad de que se produzca un daño grave a la rama de producción nacional en un futuro muy próximo [sin cursivas en el original].

Véase también la Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 73 a 75.

ANEXO B-2

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN

(17 de octubre de 2003)

Pregunta 1

Los Estados Unidos parecen aducir que una autoridad investigadora no está obligada a identificar explícitamente una modificación de las circunstancias que haría que una amenaza de daño se convirtiera en un daño importante real. ¿Discrepan los Estados Unidos de la opinión de que un grupo especial que examine un asunto debe poder determinar, a partir de la determinación de las autoridades investigadoras, lo que la autoridad investigadora consideró que constituía la modificación de las circunstancias claramente prevista e inminente que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño?

Respuesta

1. Los Estados Unidos están de acuerdo en que un grupo especial que examine un asunto debe poder percibir en la determinación de la autoridad investigadora la modificación de las circunstancias claramente prevista e inminente que daría lugar a una situación en la cual las importaciones objeto de dumping y subvencionadas causarían un daño. Las determinaciones de la USITC en el presente asunto permiten al Grupo Especial hacer justamente eso. La Comisión facilitó una explicación detallada de la manera en que la totalidad de las pruebas apoyaban su conclusión, a saber, que la importación de madera blanda procedente del Canadá a precios objeto de dumping y subvencionados aumentaría sustancialmente en un futuro próximo, lo que causaría un daño. De este modo, la USITC trató los hechos y acontecimientos probables que demostraban la progresión o la modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la que las importaciones objeto de dumping y subvencionadas causarían un daño. Remitimos al Grupo Especial al párrafo 18 de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, donde encontrará una demostración de la progresión o la modificación de las circunstancias.¹ El camino seguido por la Comisión para llegar a su decisión es razonablemente perceptible y sus determinaciones son compatibles con todas las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de los acuerdos abarcados.

2. El Canadá ha alegado que "el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 establecen una obligación explícita de que se identifique" una modificación de las circunstancias que haría que una amenaza se convirtiera en un daño real.² Si bien el texto ofrece un claro ejemplo de la modificación de las circunstancias como una sucesión o un cúmulo de acontecimientos, no contiene ninguna prescripción de que "se identifique" explícitamente una modificación de las circunstancias.³

¹ Véase la Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 18.

² Véanse la Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 4; la respuesta del Canadá a la pregunta 9 formulada por el Grupo Especial, párrafo 34; y la Declaración inicial del Canadá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 35 y 45.

³ El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC disponen que "[l]a modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping [la subvención] causaría un daño debe ser claramente prevista e inminente". El Acuerdo Antidumping facilita como ejemplo de la modificación de las circunstancias "que existan razones convincentes para creer que en el

En la declaración final que pronunció en la segunda reunión del Grupo Especial, el Canadá parece desistir de su afirmación de que existe una prescripción de que "se identifique explícitamente" una modificación de las circunstancias equiparando la "identificación" de una modificación de las circunstancias a la "demostración" de una modificación de las circunstancias. Sin embargo, el Canadá se pregunta "[s]i existe alguna diferencia entre 'identificar' y 'demostrar', [y afirma que] no es evidente para el Canadá".⁴ No obstante, existe una clara diferencia entre "identificar explícitamente" una modificación de las circunstancias y tratar los hechos y los acontecimientos probables que demuestran la progresión o la modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual las importaciones objeto de dumping y subvencionadas causarían un daño. La Comisión facilitó un análisis detallado que demuestra la progresión o la modificación de las circunstancias y, por lo tanto, sus determinaciones son compatibles con todas las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos abarcados.

Pregunta 2

Los Estados Unidos observaron en el párrafo 17 de su segunda declaración oral que "las alegaciones del Canadá de que la USITC no constató ningún efecto perjudicial actual" son erróneas. ¿Ha de entender el Grupo Especial sobre la base de lo anterior que los Estados Unidos afirman que la USITC constató que se había causado un cierto grado de daño a la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación pero que ese daño no fue importante? ¿O ha de entender el Grupo Especial que la USITC constató que no existía ninguna relación causal entre las importaciones objeto de investigación y los efectos perjudiciales en la rama de producción? ¿O ha de entender el Grupo Especial que la USITC constató que otros factores causaban los efectos perjudiciales? De no ser así, ¿podrían explicar los Estados Unidos, a la luz de los "efectos perjudiciales" constatados en el análisis el fundamento de la determinación negativa formulada en el contexto del daño importante actual?

Respuesta

3. En síntesis, las constataciones subsidiarias de la USITC con respecto al daño importante actual reconocieron algunos efectos perjudiciales desfavorables en la rama de producción nacional, procedentes de las importaciones en cuestión, que respaldan claramente la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza de daño importante. Como se expone *infra*, la USITC constató una relación causal entre las importaciones en cuestión y el daño a la rama de producción nacional, pero constató también en su análisis del daño actual que otro factor había contribuido al daño causado a la rama de producción nacional. En particular, la Comisión constató que la oferta excedentaria, que tuvo como resultado descensos sustanciales de los precios en 2000 y empeoramientos de los resultados financieros de la rama de producción nacional, provenía no sólo de las importaciones objeto de investigación sino también de la producción interna.

4. Al realizar un análisis del daño importante actual, la autoridad investigadora está obligada a examinar las pruebas y factores relativos al volumen de las importaciones, los efectos de las importaciones en los precios y la repercusión de éstas sobre la situación de la rama de producción nacional. Este análisis se realiza generalmente en el orden siguiente: en primer lugar, se examina si el volumen o la participación en el mercado de las importaciones son significativos; en segundo lugar, se examina si los efectos de las importaciones en el precio (esto es, una subvaloración de los precios, una contención de la subida de los precios o una reducción de los precios) son significativos;

futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping [o subvencionados]". Párrafo 7 del artículo 3 y nota 10 del Acuerdo Antidumping.

⁴ Declaración final pronunciada por el Canadá en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 3.

y, en tercer lugar, se examina si las importaciones objeto de investigación han tenido una repercusión desfavorable en la rama de producción nacional evaluando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la situación de la rama de producción nacional y examinando si existe una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional.

5. En el presente asunto, la USITC constató, sobre la base de los hechos en su conjunto, que el volumen y la participación en el mercado de las importaciones objeto de investigación, que representaban el 34 por ciento del mercado estadounidense, ya eran significativos. Esta constatación relativa al volumen apoyaba una constatación positiva de la existencia de daño importante actual si se combinaba con efectos significativos en los precios y en la repercusión.⁵ Si bien una constatación de que el volumen de las importaciones fue significativo no es por sí misma suficiente para apoyar una constatación positiva de la existencia de daño actual en estas investigaciones, esta constatación relativa al volumen es un factor que ha de tenerse en cuenta para formular una determinación positiva de la existencia de daño importante actual.⁶

6. La Comisión examinó las pruebas relativas a las tendencias de los precios y constató que los precios habían descendido "sustancialmente durante los trimestres tercero y cuarto de 2000, llegando a su punto más bajo en el período 1999-2001".⁷ La Comisión constató que, si bien el volumen sustancial de las importaciones objeto de investigación había tenido *algún* efecto en los precios del producto nacional similar durante el período objeto de investigación, no había tenido efectos significativos. Hubo un hecho concreto que desempeñó un papel fundamental en la conclusión de la Comisión de que no hubo efectos *actuales* significativos en los precios: la oferta excedentaria de 2000 que tuvo como resultado los descensos de los precios fue consecuencia tanto de las importaciones objeto de investigación como de la producción interna. Las pruebas demostraron que los descensos de los precios resultantes de esa oferta excedentaria habían afectado sustancialmente a los resultados financieros de la rama de producción nacional. La Comisión llegó a la conclusión de que, si bien las importaciones objeto de investigación habían afectado desfavorablemente a los precios de los productos nacionales, no podía constatar efectos significativos en los precios, porque los descensos de los precios se debieron a la oferta excedentaria de 2000, procedente tanto de las exportaciones canadienses como del producto nacional, y la participación de las exportaciones canadienses en el mercado se había mantenido relativamente estable.

7. La constatación de la Comisión de que las importaciones objeto de investigación tenían *algunos* efectos en los precios y su razonamiento de por qué esos efectos no eran significativos figuran en las tres últimas frases de las Opiniones de la Comisión (informe de la USITC, página 35). La Comisión afirmó lo siguiente:

Las pruebas indican que tanto las importaciones objeto de investigación como los productores nacionales contribuyeron al exceso de oferta y, por lo tanto, al descenso de los precios. Llegamos a la conclusión de que las importaciones objeto de investigación tuvieron *algún* efecto en los precios del producto nacional similar durante el período objeto de investigación, en particular debido a su gran

⁵ Informe de la USITC, página 32 ("No obstante, este gran volumen de las importaciones objeto de investigación, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo en los Estados Unidos, es significativo.").

⁶ Lo que ocurre es que las importaciones cuya participación en el mercado sea grande generalmente podrán afectar a los precios del mercado y, por consiguiente, repercutirán en la situación de la rama de producción nacional.

⁷ Informe de la USITC, página 34.

participación en el mercado. Sin embargo, en particular a la luz de la relativamente estable participación en el mercado mantenida por las importaciones en cuestión durante el período objeto de investigación, no podemos llegar a la conclusión, sobre la base de este expediente, de que las importaciones en cuestión tuvieron un efecto *significativo* en los precios durante el período objeto de investigación.⁸

8. La Comisión estimó la situación de la rama de producción nacional y constató que "es vulnerable al daño, dados los empeoramientos de sus resultados a lo largo del período de investigación, en particular de sus resultados financieros".⁹ En resumen, el expediente refleja el hecho de que numerosos indicadores de los resultados cayeron significativamente de 1999 a 2000 y después descendieron ligeramente o se estabilizaron de 2000 a 2001.¹⁰ Por lo que se refiere a los resultados financieros de la rama de producción nacional en particular, las pruebas indican también en general que hubo descensos durante el período de investigación, con una caída espectacular de 1999 a 2000, cuando bajaron los precios.¹¹ La Comisión constató que "el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación fue en gran medida consecuencia de descensos sustanciales del precio."¹²

9. Al formular su constatación negativa de la existencia de daño importante actual, la Comisión resumió la repercusión de las importaciones en cuestión en la rama de producción nacional del modo siguiente: "Dada nuestra constatación de que las importaciones en cuestión no han tenido un efecto significativo en los precios y el escaso incremento en su participación en el mercado, llegamos a la conclusión de que las importaciones en cuestión no han tenido repercusiones importantes en la rama de producción nacional", es decir, no han causado un daño importante.¹³

10. Además, en el expediente que examinó la Comisión al realizar su análisis había también pruebas que anunciaban la existencia de una amenaza de daño importante. Si bien la USITC reconoció que la participación en el mercado de las importaciones en cuestión se mantuvo relativamente estable al significativo nivel del 34 por ciento durante el período objeto de investigación, la Comisión reconoció que había sido más elevada antes de la imposición del efecto limitador del Acuerdo sobre la madera blanda (SLA).¹⁴ En consecuencia, la USITC constató que el SLA, que había expirado, había mantenido relativamente estable la participación en el mercado. Como se expuso en el informe de la USITC¹⁵, la participación de las importaciones en cuestión en el mercado estadounidense fue del 35,7 por ciento en 1995, el año anterior al SLA, y del 35,9 por ciento en 1996, el año en que se impuso el SLA (el 29 de mayo de 1996). Durante el primer año completo

⁸ Informe de la USITC, página 35.

⁹ Informe de la USITC, página 37.

¹⁰ Véase el informe de la USITC, páginas 37 y 38.

¹¹ Véase el informe de la USITC, páginas 38 y 39.

¹² Informe de la USITC, página 36.

¹³ Informe de la USITC, página 36.

¹⁴ Informe de la USITC, página 32 ("Las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá mantuvieron una participación sustancial en el mercado nacional, fluctuando dentro de un rango de 2,7 puntos porcentuales durante los siete últimos años, y en 2001 la participación de las importaciones en cuestión en el mercado (34,3 por ciento) fue inferior a la registrada en 1995, antes del SLA (35,7 por ciento).").

¹⁵ Informe de la USITC, páginas 32, 41 y 42; véase también el informe de la USITC, cuadro IV-2.

de vigencia del SLA (1997), la participación de las importaciones en cuestión en el mercado estadounidense descendió al 34,3 por ciento, la misma participación en el mercado que en 2001, y osciló entre el 33,2 y el 34,6 por ciento durante la vigencia del SLA.¹⁶ Por consiguiente, la relativamente estable participación en el mercado durante la vigencia del SLA no niega la constatación de que la participación en el mercado fue significativa. Antes bien, es un indicador del efecto limitador del SLA y apoya la constatación positiva de la existencia de amenaza de daño.

11. Además, también hubo pruebas al final del período objeto de investigación que anunciaron la existencia de una amenaza de daño importante. La USITC constató que "[d]urante el primer trimestre de 2001 los precios subieron algo o se mantuvieron cerca de los niveles a que estuvieron en el cuarto trimestre de 2000, y a continuación aumentaron significativamente al promediar 2001 antes de volver a descender en los trimestres tercero y cuarto de 2001.¹⁷ En estos trimestres los precios habían descendido a niveles tan bajos como los de 2000. Las importaciones en cuestión aumentaron también en el tercer trimestre, hasta que en agosto de 2001 se impusieron los derechos preliminares.¹⁸ También había pruebas relativas al exceso de oferta, que en general se consideró la causa de los importantes descensos de los precios en 2000. Sin embargo, en esta ocasión las pruebas indicaban que los productores estadounidenses habían frenado su producción pero que la sobreproducción seguía siendo un problema en el Canadá. Por lo tanto, la Comisión constató razonablemente que las importaciones en cuestión adicionales, que eran probables, de acuerdo con sus conclusiones, aumentarían aún más la oferta excedentaria en el mercado, ejerciendo una presión descendente adicional sobre los precios.¹⁹ Esos datos apoyan las constataciones de la USITC de la existencia de una amenaza de daño importante.

Pregunta 3

El Grupo Especial entiende que los Estados Unidos aducen que se espera que en el futuro inmediato la situación del mercado estadounidense de la madera sea muy parecida a la situación que se dio durante el período objeto de investigación -con una demanda firme e incluso en aumento, un nivel significativo de las importaciones en cuestión y aumentos de esas importaciones, la continuación del exceso de oferta en el mercado, y los consiguientes efectos negativos en los precios-. Sin embargo, el Grupo Especial entiende que los Estados Unidos sostienen que, a diferencia de lo que ocurrió durante el período objeto de investigación, los productores nacionales no contribuirán al exceso de oferta en el futuro inmediato y, en consecuencia, los efectos negativos en los precios serán atribuibles al exceso de oferta de madera canadiense. ¿Entiende correctamente el Grupo Especial la teoría de los Estados Unidos? ¿Podrían indicar los Estados Unidos en qué parte de la determinación figura esta teoría respecto del futuro? ¿Podrían indicar los Estados Unidos las pruebas, aparte o además del informe del analista del Bank of America citado en la nota 217 de la determinación de la USITC, que respaldan la opinión de que, a diferencia de lo que ocurrió durante el período objeto de investigación, los productores nacionales no contribuirán al exceso de oferta en el futuro inmediato?

¹⁶ Informe de la USITC, cuadro IV-2.

¹⁷ Informe de la USITC, página 34.

¹⁸ Estadísticas oficiales de importación (EE.UU. - Prueba documental 25).

¹⁹ Informe de la USITC, páginas 43 y 44.

Respuesta

12. Si bien se espera que en el futuro inmediato la situación del mercado estadounidense de la madera tenga cierta similitud con la situación que se dio durante el período objeto de investigación, hay otras diferencias además de la cuestión del exceso de oferta a que se refiere el Grupo Especial. En particular, el efecto limitador del Acuerdo sobre la madera blanda (SLA) ya no se daría. Como se ha expuesto *supra*, la USITC constató que el SLA, que había expirado, había mantenido relativamente estable la participación en el mercado. Si bien la USITC había constatado que el volumen y la participación en el mercado de las importaciones en cuestión ya eran significativos y habían aumentado incluso con el efecto limitador del SLA en vigor, la Comisión constató también que las importaciones en cuestión habían aumentado sustancialmente durante los períodos en que no hubo restricciones de las importaciones. Por ejemplo, durante el período abril-agosto de 2001, en el que no hubo restricciones de las importaciones, las importaciones en cuestión habían aumentado un 11,3 por ciento con respecto al mismo período de 2000.²⁰ Además, tuvieron lugar aumentos de las importaciones durante la vigencia del SLA a pesar de que algunas de ellas estaban sujetas a derechos de 50 y 100 dólares. La Comisión reconoció que las significativas cantidades de importaciones sujetas a derechos de 100 dólares con arreglo al SLA indicaba que "en ausencia del SLA [los productores canadienses] habrían realizado más envíos, dado el nivel casi prohibitivo del derecho de 100 dólares".²¹ La Comisión expuso el análisis que hizo de estos factores en las páginas 40 a 43 de su informe.

13. Como señaló el Grupo Especial, la Comisión reconoció en su análisis del daño importante actual que la sobreproducción interna había contribuido a los efectos desfavorables en los precios en 2000. El Grupo Especial entiende correctamente que la USITC constató que las pruebas demostraban que la producción interna ya no contribuía el exceso de oferta, mientras que era probable que el exceso de oferta continuado de las importaciones canadienses tuviera en el futuro inmediato efectos negativos en los precios. Si bien la Comisión constató en su análisis del daño importante actual que tanto las importaciones en cuestión como la producción interna habían sido la fuente del exceso de oferta que tuvo como resultado los descensos sustanciales de los precios en 2000, constató también que las pruebas demostraban que, después de 2000, los productores nacionales habían frenado su producción pero que la sobreproducción seguía siendo un problema en el Canadá. En su análisis del daño importante actual, la Comisión hizo referencia a estas pruebas relativas a hechos ocurridos hacia el final del período objeto de su investigación. Estas pruebas relativas a la oferta en la última parte del período objeto de investigación anunciaban claramente la existencia de una amenaza de daño importante consecuencia de las importaciones objeto de dumping y subvencionadas.

14. Además de las pruebas a que se refiere la nota 217 del informe de la USITC²², la Comisión examinó la oferta interna en las páginas 24, 25, 34, 35, 37, 38, 43 y 44 de su informe y la oferta canadiense en las páginas 40 y 41 del mismo. Concretamente, las pruebas demostraban que la capacidad de producción interna había sido bastante estable durante el período de investigación, tras

²⁰ Véase el informe de la USITC, página 42, nota 269. De hecho, las importaciones en cuestión aumentaron desde el período abril-diciembre de 2001 casi un 5 por ciento, aun con los requisitos en materia de fianzas impuestos en virtud de la determinación preliminar en materia de derechos compensatorios de agosto de 2001.

²¹ Informe de la USITC, página 41.

²² Véase la Declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 47. El análisis del Bank of America citado por la USITC indica que la sobreproducción de madera puede continuar incluso después de que en el mercado de la madera se haya registrado un enorme exceso de oferta, porque no está vinculada exclusivamente a la demanda de madera, sino que también puede estarlo a la de subproductos, por ejemplo, la madera en plaquitas para la fabricación de pasta y papel.

un aumento pequeño pero constante de 1995 a 1999, a medida que aumentaba el consumo aparente.²³ La utilización de la capacidad nacional fue del 87,4 por ciento en 2001. Salvo por un máximo del 92 por ciento alcanzado en 1999, se mantuvo uniformemente a este nivel de 1995 a 2001.²⁴ En cambio, la utilización de la capacidad canadiense descendió en 2001 al 83,7 por ciento, tasa considerablemente inferior a la comunicada para todos los demás años del período 1995-2001.²⁵ Pese a esta reducción de las tasas de utilización de la capacidad, los productores canadienses elaboraron proyecciones según las cuales habría ligeros incrementos de la capacidad, aumentos de la producción del 8,9 por ciento y una vuelta de la utilización de la capacidad al 90,4 por ciento en 2003.²⁶ Estos hechos relativos a la oferta interna y canadiense refuerzan las determinaciones positivas de la existencia de una amenaza de daño formuladas por la USITC. Además, en el expediente que tuvo ante sí la Comisión obraban otras pruebas relativas a la oferta interna. En particular, había pruebas relativas al cierre permanente de factorías, es decir, reducciones permanentes de la capacidad, en los Estados Unidos y el Canadá, que demostraban que la reducción de la producción estadounidense había sido mayor que la de la canadiense.²⁷

²³ Informe de la USITC, cuadros III-6 y C-1 (datos públicos). Sobre la base de los datos públicos, los productores nacionales comunicaron una capacidad de producción de 39.800 mllpt en 1999, 40.100 mllpt en 2000, y 40.040 mllpt en 2001. *Id.* En sus respuestas al cuestionario, los productores nacionales comunicaron una capacidad de producción de 22.847 mllpt en 1999, 24.233 mllpt en 2000 y 24.709 mllpt en 2001, aunque la cobertura de la rama de producción no es necesariamente comparable con los datos públicos. *Id.*, cuadros III-7 y C-1.

²⁴ Informe de la USITC, cuadros III-6 y C-1 (datos públicos). Sobre la base de los datos públicos, la utilización de la capacidad nacional fue del 86,1 por ciento en 1995, el 87,6 por ciento en 1996, el 89,9 por ciento en 1997, el 88,5 por ciento en 1998, el 92,0 por ciento en 1999, el 89,7 por ciento en 2000 y el 87,4 por ciento en 2001. *Id.* En sus respuestas al cuestionario, los productores nacionales comunicaron tasas similares de utilización de la capacidad: el 92,8 por ciento en 1999, el 88,5 por ciento en 2000 y el 86,1 por ciento en 2001. *Id.*, cuadros III-7 y C-1.

²⁵ Informe de la USITC, cuadro VII-1 (datos públicos). Sobre la base de los datos públicos, la utilización de la capacidad canadiense fue del 87,8 por ciento en 1995, el 87,7 por ciento en 1996, 87,4 por ciento en 1997, el 87,3 por ciento en 1998, el 90,5 por ciento en 1999, el 88,9 por ciento en 2000 y el 83,7 por ciento en 2001. *Id.* En sus respuestas al cuestionario, los productores canadienses comunicaron tasas similares de utilización de la capacidad: el 90,3 por ciento en 1999, el 88,8 por ciento en 2000, el 84,4 por ciento en 2001 y, según las proyecciones, el 88,5 por ciento en 2002 y el 90,4 por ciento en 2003. *Id.*, cuadro VII-2.

²⁶ Informe de la USITC, cuadro VII-2. El mercado estadounidense es muy importante para los productores canadienses. Las ventas en el mercado de los Estados Unidos representan aproximadamente el 65 por ciento de la producción de los productores canadienses y existen incentivos, como las prescripciones de tala obligatoria, para que esos productores produzcan mayor cantidad de madera blanda y la exporten al mercado estadounidense.

²⁷ Las partes discreparon acerca de las razones del descenso del número de factorías estadounidenses, pero la Comisión constató que el expediente reflejaba que al menos algunos de los cierres de factorías se debieron a las condiciones del mercado estadounidense. Informe de la USITC, página 39 y nota 244. Estas pruebas demostraban que, durante el período objeto de investigación, el cierre permanente de factorías estadounidenses entrañó en los Estados Unidos una reducción de la producción mayor que la que entrañó en el Canadá el cierre permanente de factorías canadienses, y que de agosto de 2000 a diciembre de 2001 se cerraron permanentemente más factorías estadounidenses que canadienses. Véanse, por ejemplo, los datos de *Random Lengths* que figuran en el *Petitioners' Prehearing Brief* (escrito presentado por los peticionarios antes de la audiencia), Pruebas documentales 38 y 54; *CLTA's Posthearing Brief* (escrito presentado por la CLTA después de la audiencia), volumen 3, cuadros D y F; *Spelter Mill Report*, 2001; informe de la USITC, cuadro III-2.

Pregunta 4

Los Estados Unidos afirmaron en su respuesta a la pregunta 26 formulada por el Grupo Especial, y en su segunda declaración oral, que era "importante comprender que el examen y la explicación de un factor en una sección del informe de la USITC no limita su aplicación a esa sección del informe". Aceptando esa posición a efectos de argumentación, ¿podrían explicar los Estados Unidos de qué modo ha de entender un grupo especial que examine un asunto la repercusión futura de los factores en el contexto de la amenaza si el análisis de esos factores se realiza únicamente en el contexto de un análisis del daño actual, con referencia a datos históricos correspondientes al período objeto de investigación? ¿No existe la obligación de explicar la repercusión de esos factores en el contexto del análisis de la amenaza de daño importante a fin de que el grupo especial pueda examinar la determinación? ¿Es la opinión de los Estados Unidos que no es necesario nunca que una autoridad investigadora examine los factores del párrafo 4 del artículo 3/párrafo 4 del artículo 15 en un contexto de predicción, es decir, con respecto a la repercusión que las importaciones tendrán en el futuro en esos u otros factores pertinentes?

Respuesta

15. La evaluación de si las importaciones objeto de dumping y subvencionadas han tenido una repercusión desfavorable en la rama de producción nacional puede implicar: en primer lugar, una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional para determinar la situación de la rama de producción; y, en segundo lugar, un examen de si el volumen y los efectos en los precios de las importaciones objeto de dumping y subvencionadas han tenido una repercusión en la rama de producción nacional y le han causado un daño.

16. Cuando la autoridad investigadora ha examinado en una ocasión los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 y el párrafo 4 del artículo 15 relativos a la situación de la rama de producción nacional, no está obligada a realizar una segunda evaluación independiente, como parte de un análisis de la amenaza de daño totalmente distinto. Esto no quiere decir que no pueda ser necesario, en función de los hechos, un análisis adicional apropiado para estimar si nuevas exportaciones objeto de dumping y subvencionadas tendrían el consiguiente efecto desfavorable en la rama de producción nacional. Por ejemplo, en un caso en que la rama de producción nacional sea sólida y rentable durante el período de investigación, puede ser apropiado facilitar un examen más detallado de la manera en que probablemente influirían en su situación nuevas importaciones objeto de dumping y subvencionadas inminentes. Este examen mostraría cómo empeoraría la situación de la rama de producción y se produciría el daño importante. Por otra parte, en un asunto como el que ahora se ha presentado a este Grupo Especial, en el que la rama de producción nacional se encuentra ya en un estado vulnerable y en el que la situación ha empeorado significativamente durante el período de investigación, como consecuencia principalmente de descensos de los precios causados por el exceso de la oferta, el centro de la atención son los probables aumentos sustanciales de las importaciones y los efectos probables de la disminución de los precios y no el posible empeoramiento de la situación de la rama de producción, medido por los factores previstos en el párrafo 4 del artículo 3 y el párrafo 4 del artículo 15.

17. En el presente asunto, la Comisión estimó la situación de la rama de producción nacional y constató que "es vulnerable al daño, dados los empeoramientos de sus resultados a lo largo del período de investigación, en particular de sus resultados financieros".²⁸ En resumen, el expediente

²⁸ Informe de la USITC, página 37. El análisis que hizo la Comisión de la situación vulnerable de la rama de producción nacional figura en las páginas 37-39 de su informe.

refleja el hecho de que numerosos indicadores de los resultados cayeron significativamente de 1999 a 2000 y después descendieron ligeramente o se estabilizaron de 2000 a 2001.²⁹ Por lo que se refiere a los resultados financieros de la rama de producción nacional en particular, las pruebas indican también en general que hubo descensos durante el período de investigación, con una caída espectacular de 1999 a 2000, cuando bajaron los precios.³⁰

18. Además, la USITC examinó la consiguiente repercusión de los probables aumentos sustanciales sobre las importaciones y los efectos probables en los precios.³¹ Las pruebas demuestran que las importaciones objeto de investigación, que ya alcanzan niveles significativos, continuarán llegando al mercado de los Estados Unidos en cantidades importantes y, según las proyecciones, experimentarán un aumento sustancial. La Comisión constató que las importaciones en cuestión adicionales elevarían la oferta excedentaria en el mercado, ejerciendo una mayor presión descendente sobre los precios. Al final del período de investigación, en el tercer y el cuarto trimestres de 2001, los precios habían descendido considerablemente, situándose en niveles tan bajos como los de 2000. Las pruebas relativas a la probable oferta excedentaria, que, en 2000, causó en general descensos sustanciales de los precios que dieron lugar al deterioro de la situación de la rama de producción nacional, indicaban que los productores estadounidenses habían frenado su producción, pero que la sobreproducción seguía siendo un problema en el Canadá. La Comisión constató razonablemente que era probable que las importaciones objeto de investigación aumentaran sustancialmente y que entraban en el país a precios que probablemente tendrían un efecto importante de reducción de los precios internos o de contención de su subida, probablemente elevarían la demanda de nuevas importaciones y, de este modo, repercutirían desfavorablemente sobre la rama de producción estadounidense. Las constataciones de la USITC respaldan la existencia de una amenaza de daño importante causada por las importaciones objeto de investigación.

²⁹ Véase el informe de la USITC, páginas 37 y 38.

³⁰ Véase el informe de la USITC, páginas 38 y 39.

³¹ La estimación por la Comisión de la repercusión de las importaciones futuras sobre la rama de producción nacional figura principalmente en las páginas 43 y 44 del informe de la USITC.