

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

DECISION final del panel sobre la revisión de la Resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de lámina de acero cincado rolado en caliente procedente de Canadá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

ARTICULO 1904 REVISION DEL PANEL BINACIONAL DE CONFORMIDAD CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

En el caso de:

CDA-97-1904-02

Revisión de la Resolución Definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de lámina de acero cincado rolado en caliente procedente de Canadá.

DECISION Y RAZONAMIENTO DEL PANEL SOBRE LA REVISION DE LA RESOLUCION DEL CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL

15 de diciembre de 1999

Ante: Lic. Hernán García-Corral (Presidente)
Sr. William E. Code
Lic. Alejandro Ogarrío Ramírez
Lic. Loretta Ortiz Ahlf
Profesor Leon E. Trakman

Presentes:

Richard S. Gottlieb y Jeffrey Jenkins en representación de Altos Hornos de México, S.A. de C.V.
Lawrence L. Herman y Anne Kim en representación de Stelco Inc.
Ronald C. Cheng and Gregory Somers en representación de Algoma Steel Inc.
Dalton J. Albrecht and Markus Koenen en representación de IPSCO Inc.
John L. Syme and Shelley Rowe en representación del Canadian International Trade Tribunal

DECISION Y RAZONAMIENTO DEL TRIBUNAL

INDICE

- I. INTRODUCCION
- II. ANTECEDENTES
- III. CRITERIOS DE REVISION
- IV. ORDEN DE DEVOLUCION
 - (1) La Orden de Devolución
 - (2) La Impugnación del Reclamante a la IED
 - (3) Las Decisiones del Panel
 - (a) Functus Officio / Nueva Decisión Definitiva
 - (b) Orden Independiente y Razonamientos Independientes
 - (c) La Jurisdicción del Panel para la Devolución en Cuanto a la Controversia Independiente
 - (d) Jurisdicción para Decidir sobre CDA-MEX-99-1904-01 y los Incidentes
- V. PUNTOS DE CONTROVERSIA
- VI. LA DECISION DEL PANEL
 - A. ERRORES DE JURISDICCION
 1. ¿Cometió el Tribunal un error revisable al permitir la presentación tardía o no presentación de ciertos materiales requeridos?
 2. ¿Cometió el Tribunal un error revisable al no tratar a las importaciones provenientes de México de forma independiente de las importaciones provenientes de otros países?
 - a) ¿Cometió el CITT un error revisable al no otorgar a AHMSA una decisión y fundamentación por separado?
 - b) ¿Cometió el CITT un error revisable al acumular a AHMSA?
 - c) ¿Cometió el CITT un error revisable al no excluir a AHMSA?
 - B. SUPUESTOS ERRORES DE HECHO/SUPUESTOS ERRORES DE DERECHO/SUPUESTOS ERRORES MIXTOS DE HECHO Y DERECHO
 1. MAYORIA: MIEMBROS DEL PANEL: CODE, TRAKMAN Y OGARRIO
 - A. Deferencia al Tribunal
 - B. El Criterio Patentemente Irrazonable
 - C. Errores de Derecho y de Hecho
 - a. Tendencia a la Baja de los Precios en la Industria
 - b. Aumento en la Diferencia de los Precios
 - c. Detalles del Sistema de Entrega

- d. Aumentos Adicionales de importaciones y desplazamientos
 - e. Erosión y Supresión del Precio
 - f. Causa
2. OPINION MINORITARIA: MIEMBROS DEL PANEL GARCIA-CORRAL y ORTIZ
- Parte Uno: La decisión del CITT sobre la Determinación de Amenaza de Daño
- Parte Dos: Revisión
1. ¿Cometió el CITT un error revisable al encontrar una probable supresión y erosión significativa en los precios?
 2. ¿Cometió el CITT un error revisable al determinar la causa?
 - a. Vínculo Suficiente
 - b. Calidad de la Evidencia
 - c. Prácticas Anteriores del CITT
 3. ¿Cometió el CITT un error revisable al no asegurarse que otros factores no relacionados con el *dumping* formaron parte de la amenaza de daño?

I. Introducción

Este Panel se estableció de conformidad con el Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"). Esta Revisión mediante Panel, CDA-97-1904-02, se constituyó como respuesta a una Petición para Revisión mediante Panel presentada por el Reclamante ante el Secretariado Canadiense el 28 de noviembre de 1997, de acuerdo con la Regla 34 de las Reglas de Procedimiento para el Artículo 1904 Paneles Binacionales de Revisión del TLCAN ("*Reglas de Procedimiento*").

La Reclamación en esta Revisión, fue presentada por el Reclamante Altos Hornos de México, S.A. de C.V. ("AHMSA"), un exportador mexicano de bienes sujetos a la investigación, el 29 de diciembre de 1997. La Reclamación alega varios errores de jurisdicción, de derecho y de hecho con respecto a la Resolución Final (la "Resolución") del *Canadian International Trade Tribunal* (CITT, por sus siglas en inglés del Tribunal Canadiense del Comercio Internacional) emitida el 27 de octubre de 1997 en la *Canadian Gazette* (Gazeta Canadiense) de conformidad con la sección 43 de la *Special Import Measures Act*, R.S.C. 1985, Cap. S-15 ("SIMA", por sus siglas en inglés Ley de Medidas Especiales de Importación). La resolución determinó que ciertos productos de Placa al Carbón Rolada en Caliente, originados en o exportados desde México, la República Popular China, la República de Sudáfrica y la Federación Rusa amenazaban con dañar a la industria nacional.

Los productos sujetos a la Reclamación:

Placa de acero al carbón rolada en caliente de alta resistencia y baja aleación, manufacturada no más allá de rolamiento en caliente, tratada o no al calor, seccionada, en longitudes de 24 pulgadas (+/- 610 mm) a 152 pulgadas (+/- 3,860 mm) inclusive, y un grosor de 0.187 pulgadas (+/- 4.75 mm) a 4 pulgadas (+/- 101.6 mm) inclusive, originadas en o exportadas desde México, la República Popular China, la República de Sudáfrica y la Federación Rusa, pero excluyendo placa utilizada en la manufactura de tubos y ductos (también conocida como skelp); placa en forma de rollo, placa enrollada que contenga una figura en relieve en la superficie a intervalos regulares (también conocida como placa de piso); y placa producida bajo las especificaciones A515 y A516M/A516 de la ASTM, grado 70, con grosores mayores a 3.125 pulgadas (+/- 79.3 mm).

Las Partes que participan ante el Panel de Revisión incluyen al Reclamante AHMSA, y los participantes, la Autoridad Investigadora (CITT), Stelco Inc., Algoma Steel Inc. e IPSCO Inc. La Audiencia Pública en este caso se llevó a cabo en Ottawa, Canadá, los días 18 y 19 de enero de 1999.

Decisión preliminar

El 19 de mayo de 1999, este Panel emitió una Decisión Preliminar que incluía la decisión del Panel sobre los Criterios de Revisión pertinentes a su revisión, así como una devolución parcial respecto a la emisión de una orden por separado bajo la sección 43(1.01) del SIMA. Concretamente, se requirió al Tribunal que "determinara si, bajo la sección 43(1.01) del SIMA, se requería un orden por separado con respecto a México, y si también se requerirían razonamientos independientes".

El CITT emitió su Informe en Devolución (IED) en 21 de junio de 1999. Admitió que erró con respecto a no haber emitido una resolución por separado para México y corrigió el error emitiendo un Corrigendum a las Resoluciones en la Investigación NQ-97-001. Además determinó que no existía un requisito legislativo o una política razonablemente persuasiva que apoyara la necesidad de dar razonamientos independientes con respecto a bienes provenientes de México.

El Reclamante presentó una Impugnación al IED de acuerdo con la Regla 73 de las Reglas de Procedimiento el 12 de julio de 1999. Junto con la Impugnación, el Reclamante presentó una segunda notificación de Panel de Revisión, alegando que el Corrigendum emitido por el CITT en el IED constituía una nueva decisión. EL secretariado Canadiense abrió el expediente CDA-MEX-99-1904-01 del Capítulo 19 como respuesta a esa solicitud. El Reclamante elevó un Incidente de acuerdo con la Regla 61 el 15 de julio de 1999 (el "Incidente"), solicitando que los Paneles bajo CDA-97-1904-02 (este Panel) y CDA-MEX-99-1904-01 se

acumularan. Las Partes en la Revisión, el Procurador General de Canadá y el Gobierno de México presentaron promociones en respuesta al Incidente.

Conclusión

Por las razones aquí expuestas, el Panel confirma de manera unánime el IED y desecha la Impugnación, así como ambos incidentes interpuestos por las Partes. Con respecto a la Resolución NQ-97-001, la mayoría confirma las resoluciones del CITT. La minoría confirma en parte y devolverá en parte con instrucciones.

II. Antecedentes

El 17 de diciembre de 1996, STELCO presentó una denuncia ante el Department of National Revenue alegando dumping (prácticas discriminatorias de comercio) perjudicial de ciertas importaciones de placa de acero al carbón originada en o exportada desde México, China, Polonia, Rusia y Sudáfrica. La denuncia estaba apoyada por otros productores canadienses, específicamente Algoma e IPSCO.

Los importadores del producto bajo investigación son Wirth, Canadian Klockner y Ferrostaal Metals, Ltd. Wirth importa placa de China, México y Sudáfrica, mientras que Canadian Klockner y Ferrostaal Metals, Ltd. importan placa de Rusia.

El 13 de febrero de 1997, el Deputy Minister of National Revenue (el "Subsecretario") inició una investigación sobre dumping en contra de productos de los países bajo investigación. La investigación abarcaba productos importados durante el periodo del 31 de enero hasta diciembre de 1996. Los bienes bajo investigación se definieron como ciertos productos de placa de acero al carbón rolada en caliente, placa de acero originada en o importada desde México, China, Sudáfrica y Rusia. El Subsecretario específicamente excluyó ciertos productos de acero de los bienes bajo investigación, incluyendo placa en forma de rollo, skelp, y placa producida bajo las especificaciones A515 y A516M/A516 de la ASTM, grado 70, con un grosor mayor a 3.125 pulgadas.

El 7 de abril de 1997, el CITT emitió una notificación bajo s. 37 del SIMA en la cual determinaba que existía un indicio razonable de que los bienes bajo investigación, exportados, entre otros, por México, causaban daños materiales o amenazaban causar daños materiales a la industria nacional. El Subsecretario emitió una Resolución Preliminar sobre dumping el 24 de junio de 1997 y una Resolución Definitiva el 25 de septiembre de 1997. La Resolución Definitiva sostuvo que existía dumping por un margen del 26.2% de los bienes importados desde México.

El 27 de junio de 1997, el CITT emitió una notificación de inicio de investigación para el periodo del 1 de enero de 1994 al 31 de marzo de 1997. El 27 de octubre de 1997, el CITT emitió su Resolución que sostenía que los bienes importados desde los países bajo investigación no estaban causando daños a la industria nacional, pero sí amenazaban con causar daños.

III. Criterios de revisión

En su Decisión de Devolución, con fecha del 19 de mayo de 1999, este Panel delineó los criterios de revisión que se aplicarían a esta revisión del Panel. La mayoría sostuvo que existía un criterio de corrección a cuestiones de jurisdicción y un criterio de "patente irrazonabilidad" que se debía aplicar a cuestiones de hecho y cuestiones de derecho.¹ La opinión minoritaria concurrente sostuvo que se debía aplicar un criterio de corrección en las cuestiones de jurisdicción y uno de "gran deferencia" a las cuestiones de hecho y las cuestiones de derecho.²

El Panel aplicará estos criterios en su revisión judicial de las controversias aquí analizadas. Por lo tanto, la Decisión se compone de tres elementos diferentes. Primero, el Panel tratará la cuestión en la que existe una decisión unánime no obstante el criterio aplicado. Acto seguido, la Decisión delineará las conclusiones de la mayoría en las cuestiones restantes basadas en el criterio de patente irrazonabilidad. Por último, la Decisión proporcionará los razonamientos de la minoría disidente, devolviendo sobre la base del criterio de gran deferencia.

IV. Informe en devolución

En respuesta a la Orden de Devolución de este Panel en la Decisión Preliminar, el Tribunal emitió su IED el 21 de junio de 1999. El 12 de julio de 1999, el Reclamante presentó una Impugnación al IED junto con una Segunda Solicitud para Panel de revisión, de acuerdo con la Regla 34 de las *Reglas de Procedimiento* con respecto a los hechos idénticos en esta cuestión. El Secretariado Canadiense abrió el expediente CDA-MEX-99-1904-01.

El 15 de julio de 1999, el Reclamante presentó un Incidente solicitando la acumulación del Panel de Revisión CDA-97-1904-02 y CDA-MEX-99-1904-01 y la terminación de MEX-99-1904-01 "sobre la base de que ha sido acumulado y transferido al Panel de Revisión actualmente en sesión en CDA-97-1904-02".³ El 22 de julio de 1999, los representantes del CITT presentaron un escrito declarando que había cumplido con las instrucciones del Panel sobre la Devolución y solicitando que en las cuestiones relacionadas con la Segunda Revisión del Panel fueran escuchadas en esta Revisión de Panel. El 22 de julio de 1999, IPSCO Inc. presentó un escrito objetando el registro de CDA-MEX-99-1904-01 sobre la base de que el IED no era una decisión

¹ Decisión Preliminar del Panel, con fecha 19 de mayo de 1999, Opinión Mayoritaria p. 11.

² Decisión Preliminar del Panel, con fecha 19 de mayo de 1999, Opinión Minoritaria p. 18.

³ Incidente del Reclamante con fecha del 14 de julio de 1999.

definitiva de acuerdo con la subsección 77.01(1) de SIMA. El 26 de julio de 1999, Stelco presentó una contestación al Incidente, así como su propia Notificación de Incidente solicitando la disolución del Segundo Panel de Revisión y la acumulación de los dos Paneles de revisión en la medida necesaria para decidir su Incidente. Algoma presentó promociones declarando que apoyaba la postura de Stelco. Se otorgó permiso para intervenir al Procurador General de Canadá y al Gobierno de México, y cada uno presentaron promociones oponiéndose a la petición de acumular los Paneles.

Este Panel revisó el Informe en Devolución, la Impugnación, el Incidente del Reclamante para unir al segundo Panel de Revisión con este Panel y las promociones presentadas por las Partes en esta cuestión. El IED y la postura del Reclamante son las siguientes:

(1) El Informe en devolución

En el IED, el CITT, de acuerdo con la sección 77.016 del SIMA, acepta que erró al no emitir una resolución por separado para México. Esto fue corregido al emitir un Corrigendum a la Resolución del 27 de octubre de 1997, en NQ-97-001. El Corrigendum establece en los lugares pertinentes lo siguiente:

De conformidad con la subsección 43(1) de la *Special Import Measures Act*, el Canadian International Trade Tribunal sostiene que el dumping en Canadá de los bienes antes mencionados originados en o exportados desde la República Popular China, la República de Sudáfrica y la Federación Rusa, no ha causado daños materiales a la industria nacional, pero sí amenazan causar daños materiales a la industria nacional.

De acuerdo con la subsección 43(1.01) y de acuerdo con la subsección 43(1) de la *Special Import Measures Act*, el Canadian International Trade Tribunal sostiene que el dumping en Canadá de los productos antes mencionados originados en o exportados desde México no han causado daños a la industria nacional, pero sí amenazan causar daños materiales a la industria nacional.⁴

Con respecto a que si el Tribunal debió haber proporcionado una fundamentación por separado con respecto a las importaciones provenientes de México, sostiene que "no existen requisitos legislativos o políticas razonablemente persuasivas que apoyen la necesidad de la emisión de razonamientos por separado con respecto a los bienes provenientes de México".⁵ En primer lugar, declara que, mientras es claro que esa subsección 43(1.01) y el párrafo 43(2)(a) del SIMA requieren que el Tribunal emita una orden o una resolución por separado en cuanto se refieran a bienes bajo el TLCAN, la sección 43(2)(b) no impone dicho requisito con respecto a los razonamientos.⁶ En la página 3, el IED destaca que:

Si el parlamento hubiera querido imponer un requisito tal, lo pudo haber hecho fácilmente cambiando ligeramente la expresión del párrafo 43(2)(b), para que éste dijera: "una fundamentación por separado para realizar cada orden o una resolución o una fundamentación para realizar cada orden o una resolución". Expresado así, los supuestos requisitos serían sumamente claros. La razón por la cual el párrafo no se expresa de esta manera, desde el punto de vista del Tribunal, es que no existía tal intención.

En segundo lugar, el Tribunal se refiere a la redacción de otras disposiciones, específicamente, el Artículo 802 del TLCAN y la s. 20.01 del *Canadian International Trade Tribunal Act* (Ley del Tribunal Canadiense para el Comercio Internacional), R.S.C. 1985, c. 47 (4th Supp.), como indicio de que cuando las Partes del TLCAN tenían la intención de crear derechos y obligaciones especiales (tales como la disposición de fundamentación) lo hicieron de manera explícita. En tercer lugar, el Tribunal señala su derecho a acumular bienes de diferentes países, como lo disponen las secciones 42 al 47 del SIMA. Este decide que debido a lo anterior, el proporcionar una fundamentación por separado para una Parte del TLCAN significaría repetir las mismas fundamentaciones proporcionadas a los países no miembros del TLCAN (por lo tanto, haciéndolos redundantes), o proporcionar un análisis diferente para las Partes del TLCAN. El Tribunal argumenta que este último requisito le impediría la acumulación de bienes y por lo tanto eludiría el propósito de esa medida y también resultaría en la exclusión de los países del TLCAN de las leyes comerciales del Canadá. Al enfrentar estas disputas, el Tribunal vuelve a la cuestión de acumular bienes, la cual fue argumentada en sus promociones ante el Panel.

(2) La Impugnación del IED por parte del Reclamante

La impugnación del IED se basa en los siguientes fundamentos. Primero, el Reclamante argumenta que el Tribunal no se apegó a las instrucciones del Panel. El Reclamante alega que el Panel no dio instrucciones al Tribunal para que este último emitiera un Corrigendum de nuevas órdenes y alega que el no seguir al pie de la letra las instrucciones explícitas del Panel es razón para nulificar el IED.

Segundo, alega que el Tribunal era *functus officio* y erró en materia de jurisdicción y de derecho al emitir un Corrigendum de dos Ordenes nuevas para reemplazar la única Orden anteriormente emitida. Las dos nuevas órdenes eran: (1) una nueva orden por separado bajo la s. 43(1.01) con respecto a las importaciones

⁴ Corrigendum a la resolución del 27 de octubre de 1997 con fecha del 21 de junio de 1999 emitida como parte de la Orden de Devolución en NQ-97-001 Fecha de la Orden 21 de junio de 1999.

⁵ Orden de Devolución del Canadian International Trade Tribunal con fecha del 21 de junio de 1999.

⁶ *Ibid.*, p. 3.

provenientes desde México, y (2) una nueva Orden en conjunto bajo la s. 43(1) para los demás países bajo investigación. El Reclamante alega que al hacerlo, el Tribunal implícitamente establece que tiene el derecho de reabrir la orden existente, reconsiderar a México por separado y volver a decidir. Además, señala que el Tribunal se encontraba impedido legalmente en virtud de la prescripción, a realizar dicha nueva orden, ya que la fecha límite para hacerlo había prescrito legalmente hacía 20 meses desde septiembre de 1997.⁷ Para proteger sus derechos, el Reclamante presentó una Segunda Petición para Revisión de Panel con base al Corrigendum considerándola como una decisión nueva y por separado de acuerdo con la sección 77.013(1) del SIMA.

Tercero, el Reclamante se opone a la resolución del Tribunal en la que establece que no existe un requisito para una fundamentación por separado. Declara que las disposiciones del SIMA deben ser leídas, una con la otra, de manera consistente. La sección 43(2)(b) claramente requiere una fundamentación por separado dentro de los 15 días posteriores a la emisión de una orden. Argumenta que la intención del Parlamento era la de otorgar un razonamiento por separado para las partes del TLCAN.

Cuarto, el Reclamante se opone a la jurisdicción de este Panel en esta Revisión de Panel por separar y "devolver" la parte de la Orden de la s. 43(1) que aplica a México a fin de "emitir una nueva orden". La postura del Reclamante es que para que proceda una revisión judicial en esta cuestión debe de existir en la actualidad una orden bajo la sección 43(1.01). El argumento es que ya que una orden de la s. 43(1) no es aplicable a México, tal orden no se puede corregir para México. Por lo tanto, la Revisión debe terminar ya que el Panel no tiene jurisdicción. Esencialmente, carente de dicha jurisdicción, el Panel no puede ordenar al Tribunal a emitir ahora una Orden para México bajo la s. 43(1.01) por primera vez.⁸ Además de estar limitado por la prescripción, el Reclamante alega que la Devolución de una orden bajo la s. 43(1) no permitirá al Tribunal que emita una orden de acuerdo con esa sección ya que debe de ser bajo la s. 43(1.01).

(3) Las Decisiones del Panel

Por unanimidad tanto bajo el criterio de irrazonabilidad patente y de gran deferencia, el Panel llega a las siguientes conclusiones con respecto al IED y a la impugnación.

(a) Functus Officio/Nueva Decisión Definitiva

El Panel sostiene que la emisión del Corrigendum a la resolución original del Tribunal en el Informe en Devolución, fue consistente con las instrucciones que este Panel proporcionó al Tribunal. Por lo tanto, no era una nueva decisión definitiva que el Panel pudiera nulificar. El Panel reconoce que comisionó al Tribunal con el deber de interpretar y aplicar de una manera razonable el SIMA, incluyendo la sección 42, y que ciertos argumentos presentados por el Tribunal fueron más allá del ámbito de este encargo. Por lo tanto, el Panel para arribar a sus conclusiones, sólo consideró los argumentos relevantes a la cuestión de una orden y fundamentación por separado.

(b) Orden por Separado y una Fundamentación por Separado

En la revisión, el CITT alega haber analizado el acero importado desde México tanto bajo las bases de acumulación como individualmente. Si existía un requisito de un análisis individual, este Panel sostendría que el CITT no cumplió con lo esperado no obstante sus declaraciones al contrario. Sin embargo, ya que ni el SIMA ni los Reglamentos del SIMA solicitan análisis individuales, el CITT no necesita realizar un análisis de manera individual.

El SIMA en la s. 43.1(1) requiere que el CITT realice una orden o resolución por separado con respecto a los bienes de un país del TLCAN. Más aún, bajo s. 43(1.2), se requiere que envíe a las Partes una copia de la fundamentación para la emisión de la orden. Sin embargo, el CITT argumenta que no se requiere una fundamentación "separada".

Habiendo considerado los argumentos de las partes y habiendo examinado la ley, este Panel sostiene que la expresión pertinente del SIMA y de los Reglamentos del SIMA está abierta a diferentes interpretaciones. Este Panel determina que aunque hubiera preferido ver una fundamentación por separado para México, aun y cuando no estuviera basada en un análisis individual, el CITT no cometió un error revisable. Es decir, este Panel no sustituirá su decisión por la del CITT cuando la interpretación elegida por el CITT no es ni patentemente irrazonable ni está por debajo del criterio de gran deferencia en estas circunstancias. Este Panel confirma el Informe en Devolución del Tribunal a este respecto.

(c) La Jurisdicción del Panel para la Devolución en Relación a la Cuestión por Separado

El Panel además rechaza el argumento del Reclamante de que el mismo Panel carece de jurisdicción para devolver la orden de la s. 43(1). El propósito de una revisión judicial bajo las leyes administrativas de Canadá, y específicamente bajo el TLCAN y la *Federal Court Act*, es de corregir errores cometidos en primera instancia. Por lo tanto, el Panel puede solicitar al Tribunal que tome las medidas correctivas necesarias. La cuestión ante el Panel es si la Resolución Definitiva del Tribunal, a la que se arribó en NQ-97-001, constituye una resolución y orden consistente con la sección 43(1) del SIMA. Si esa resolución necesita ser explicada y/o

⁷ Escritos Presentados por el Reclamante de AHMSA como Respuesta a la Orden de Devolución del 21 de junio de 1999, con fecha del 9 de julio de 1999, p. 14.

⁸ Impugnación, en para. 52.

corregida, el Panel puede emitir las instrucciones necesarias para que se lleven al cabo. Esto es exactamente lo que hizo el Panel en la Decisión Preliminar.

(d) Jurisdicción para Decidir sobre CDA-MEX-99-1904-01 y los Incidentes

En su Incidente, el Reclamante solicita que la Segunda Solicitud para un Panel de Revisión, CDA-MEX-99-1904-01 se acumule a CDA-97-1904-02, la cuestión actual ante este Panel. En su Incidente, Stelco solicita una Orden que deseche CDA-MEX-99-1904-01 y la acumulación de las dos revisiones mediante panel con el propósito de escuchar sus Incidentes y cuestiones procesales relacionadas. El Panel desechó ambos Incidentes por las siguientes razones:

Este Panel sostiene que su jurisdicción se encuentra limitada a la revisión de la Resolución Definitiva para la cual fue designado por las Partes involucradas bajo el TLCAN y bajo la sección 77.013(1) del SIMA, específicamente CDA-97-1904-02. Su jurisdicción se deriva de su nombramiento bajo el Artículo 1904 del TLCAN y la Parte I.1 del SIMA. Las *Reglas de Procedimiento* no le confieren al Panel una jurisdicción sustantiva. Le otorgan, una vez nombrado, autoridad sólo para regular su propio procedimiento en la cuestión ante él. Se reconoce que, un Panel puede ser nombrado para más de una revisión mediante Panel, esto sólo puede ocurrir si las Partes involucradas nombran al mismo Panel para esas Revisiones de Panel. Por lo tanto, este Panel no puede ordenar una acumulación de CDA-MEX-99-1904-01, una Revisión de Panel para la cual no fue nombrado.

La regla 63(1) de las *Reglas de Procedimiento* establece que un Panel puede decidir un incidente basándose en los alegatos presentados en relación a ese incidente. En vista de las decisiones anteriores, este Panel rechaza la solicitud de presentación de promociones verbales. Sostiene que carece de jurisdicción para tratar cuestiones relacionadas con CDA-MEX-99-1904-01 y rechaza la petición para la acumulación. El Panel, por lo tanto, resuelve que tampoco puede desechar la CDA-MEX-99-1904-01.

V. Cuestiones

La decisión del Panel versará sobre las cuestiones presentadas por las partes en los alegatos, respondiendo a las siguientes preguntas con respecto a errores de jurisdicción, de hecho y de derecho. Aunque existe un consenso general en cuanto a la determinación de presuntos errores de jurisdicción, el Panel se encuentra dividido en cuestiones de hecho y de derecho. Por lo tanto, la decisión de la mayoría, basada en el criterio de irrazonabilidad patente, será seguida por la decisión de la minoría basada en el criterio de gran deferencia.

VI. La Decisión del Panel

A. Errores de Jurisdicción

El Reclamante ha presentado varios errores que considera son errores de jurisdicción. Tras haber considerado todos los argumentos bajo el criterio de corrección, el Panel desecha las reclamaciones. Al hacerlo, destaca que muchos de ellos fueron realmente errores de hecho y derecho y no de jurisdicción. Se revisaron como tales, bajo los criterios de irrazonabilidad patente y de gran deferencia. Las cuestiones principales que se trataron aquí fueron, en primer lugar, la omisión del Tribunal de requerir la presentación de interrogatorios y en segundo lugar, si las importaciones provenientes de México debían de ser materia de análisis por separado. Se incluyen en este argumento cuestiones concernientes a si se debía proporcionar una fundamentación por separado y una orden por separado (la cuestión ha sido tratada anteriormente en el IED), si las importaciones del Reclamante debían haberse acumulado o si existía una base para excluirlas.

1. ¿Cometió el Tribunal un error revisable al permitir la no presentación o la presentación tardía de ciertos materiales requeridos en los interrogatorios?

El Reclamante presenta la presunta falla del Tribunal de no requerir que ciertas Partes respondieran interrogatorios que originalmente había considerado relevantes y obligatorios. Es decir, en un principio, el CITT consideró relevante cierta información y solicitó que se presentara, pero más adelante decidió dividir el punto y sólo requirió una producción parcial.⁹ El Reclamante alega que el CITT carece de autoridad para hacer esto. Las Partes Solicitantes que discutieron esta cuestión contienden, en mayor detalle, que cualquier producción tardía de materiales se originó debido a la conducta del propio Reclamante.¹⁰

El Reclamante continúa argumentando, que la falta de presentación o la presentación tardía de la información lo perjudicaba.¹¹ Sin embargo, el Reclamante no llega a mencionar cómo lo perjudica la falta de presentación o la presentación tardía de la información. El Reclamante no menciona cuál es la información específica que le fue negada, y mucho menos cuál fue la línea de investigación que se le impidió. Dados los amplios poderes del CITT con respecto a la conducción de la audiencia y la imposibilidad del Reclamante de especificar el perjuicio que le resultó, el Panel es de la opinión que este argumento debe fracasar.

2. ¿Cometió el Tribunal un error revisable al no tratar a las importaciones provenientes de México de forma independiente de las importaciones provenientes de otros países?

El Reclamante argumenta que el CITT incurrió en un error de jurisdicción al no someter a las importaciones provenientes de México a un análisis por separado. Declara que un análisis por separado

⁹ Escrito del Reclamante, p. 73.

¹⁰ Escrito de Stelco en para. 116; Escrito de IPSCO en para. 87.

¹¹ Escrito del Reclamante, en para. 244.

hubiera impulsado al Tribunal a no acumular bienes o a excluir a las importaciones de México en el resultado final. Este Panel tratará los argumentos de análisis por separado del Reclamante de la siguiente manera: en primer lugar, su argumento en cuanto a si debía de haber otorgado una resolución y fundamentación por separado para AHMSA; en segundo lugar, si el CITT debió haber acumulado las importaciones de AHMSA, y en tercer lugar si el CITT debió haber excluido las importaciones de AHMSA. Estos argumentos son de la naturaleza de error de derecho, error de hecho o una combinación de error de derecho y de hecho.

a) ¿Cometió el CITT un error revisable al no otorgar a AHMSA una decisión y fundamentación por separado?

Este Panel revisó los argumentos de las Partes, el SIMA y los Reglamentos del SIMA en la Decisión Preliminar y determinó que al no emitir una decisión por separado, el CITT incurrió en un error de derecho y no de jurisdicción. El CITT reconoció este error en el IED y subsecuentemente emitió una resolución por separado para México, pero sostuvo que no necesitaba proporcionar una fundamentación por separado. El Reclamante argumentó, a su vez, que el error del CITT al no emitir una resolución por separado era un error de derecho revisable. Como se discutió anteriormente, en la decisión del Panel con respecto al IED, el Panel confirma la Resolución del CITT con respecto a no emitir una fundamentación por separado para AHMSA.

b) ¿Cometió el CITT un error revisable al agrupar a AHMSA?

La decisión del CITT de acumular las importaciones provenientes de México con aquellas de países no miembros del TLCAN, está sujeta a una revisión como cuestión de derecho y no como cuestión de jurisdicción. La decisión del CITT comprende la interpretación y aplicación de la sección 42(3) del SIMA, no una disposición legislativa que limita su poder, como alega el Reclamante. Por lo tanto, el criterio de revisión aplicable no alcanza a ser el de corrección.

Al examinar la cuestión de acumulación, es importante destacar que el SIMA fue enmendado para concordar con las obligaciones adquiridas por Canadá bajo el *Acuerdo para la Implementación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio de 1994*. El SIMA enmendado incluye la siguiente disposición:

42(3) Al realizar o continuar su averiguación bajo la subsección (1), el Tribunal puede realizar una evaluación del efecto acumulado del dumping si...el margen de dumping no es insignificante y los volúmenes de bienes...no son insignificantes y una evaluación del efecto de acumulación sería apropiada...

La sección 42(3) permite al Tribunal acumular los bienes sujetos a dumping de diversos países para determinar si ha habido daños materiales o una amenaza de daños materiales a la industria nacional. Esta es una determinación exclusivamente de hechos que está dentro de la discreción del Tribunal. Específicamente, la acumulación es permitida cuando: 1) el margen de dumping de cada país bajo investigación no es insignificante; 2) el volumen de bienes de cada uno de esos países no es insignificante, y 3) cuando, en la opinión del Tribunal, una evaluación de los márgenes de dumping en forma acumulada es apropiada, teniendo en cuenta las condiciones de competencia entre los bienes sujetos a dumping de un país específico y (i) los bienes sujetos a dumping de cualquier otro país, o (ii) bienes similares de productores nacionales.

Al arribar a su conclusión sobre este asunto, el Panel destaca lo siguiente: Primero, con respecto al margen de dumping, la *Resolución Definitiva y la Declaración de Razones* del Department of National Revenue demuestra que el umbral para el margen de dumping de la subsección 42(3) ha sido alcanzado por cada país bajo investigación.¹² Indica que se encontró que el 100% de las importaciones provenientes de México fueron vendidas por debajo del precio del mercado nacional durante el periodo de investigación (1 de enero de 1996 a diciembre 31 de 1996).

Segundo, la Tabla 14 del Reporte Interno del Tribunal Previo a la Audiencia demuestra que el umbral de volumen de la subsección 42(3) del SIMA también ha sido satisfecho por todos los países bajo investigación. Indica que las importaciones de México representan el 26.2% de las importaciones de todos los países. Sin embargo, el Reclamante manifiesta que las importaciones de México son, de hecho, insignificantes. La s.2 de SIMA define insignificante como:

menos del 3% del volumen total de bienes que son introducidos a Canadá de todos los países y que tienen la misma descripción que los bienes sujetos a dumping excepto cuando el total del volumen de los bienes sujetos a dumping de tres o más países, cuando las exportaciones de cada uno de ellos hacia Canadá de bienes sujetos a dumping es menor al 3% del volumen total de los bienes mencionados en (a) es mayor al 7% del volumen total de los bienes mencionados en el párrafo (a) el volumen del los bienes sujetos a dumping de cualquiera de esos países no es insignificante.

El Reclamante señala a la Prueba Pública B-7¹³ de Algoma Steel Inc., la cual indica que las exportaciones de México en el segundo trimestre de 1997 se encontraban en el nivel mínimo de 2.9%. Sin embargo, el periodo de tiempo que utilizó el Reclamante se confina al segundo trimestre de 1997, que se encuentra

¹² *Department of National Revenue, Resolución Definitiva de Dumping y Declaración de Razones*, 25 de septiembre de 1997, Anexo del Tribunal NQ-97-001-4, Expediente Administrativo Vol. 1, en 110.1.

¹³ Prueba Pública B-7, Expediente *Administrativo*, Vol. 13C, p. 99.

fuera del periodo de tiempo en el cual llegó a su resolución de dumping el Subsecretario y por lo tanto no es el periodo adecuado para evaluar el grado de insignificancia de acuerdo con la definición. Así mismo, Algoma cuestiona la validez de depender de la Prueba B-7, una prueba que según Algoma, incluye otros bienes además de aquellos bajo investigación. Algoma manifiesta que la Prueba fue preparada antes de obtener información más reciente, como el reporte público, y por lo tanto antecede a los datos posteriores.¹⁴

Por último, los Representantes del CITT manifestaron que la evidencia del expediente indica claramente que la placa de acero mexicana compite con la placa de acero de otros países bajo investigación y con la de Canadá.

Basándose en la información ante él, el Panel sostiene que, bajo un criterio de irrazonabilidad patente o un criterio de gran deferencia, la decisión del Tribunal de ejercer su jurisdicción para acumular no es revisable. Aunque los argumentos del Reclamante de que sus importaciones eran insignificantes a principios de 1997 contienen una cierta atracción intuitiva en el contexto del análisis de amenaza de daños, no se puede decir que la decisión del Tribunal de acumular era irrazonable. Bajo estas circunstancias, este Panel confirma la Resolución del CITT con respecto a la acumulación.

c) ¿Cometió el CITT un error revisable al no excluir a AHMSA?

AHMSA argumenta, en alternativamente, que si el CITT tuviera el derecho de acumular, entonces las importaciones de AHMSA debieron de ser excluidas. La esencia del argumento del reclamante es que AHMSA no se encontraba en una situación similar a la de los demás países bajo la investigación, en cuanto a volúmenes de importaciones y precios.¹⁵

El Representante del CITT argumentó que el Reclamante no solicitó explícitamente una exclusión y no señaló evidencias en el Expediente que apoyaran una exclusión. Además, argumenta que si AHMSA hubiera solicitado específicamente la exclusión y señalado la evidencia necesaria, la decisión de excluirlo es de naturaleza exclusivamente de hecho y dentro de la discreción del CITT.

Como se discutió en *Motores de Inducción de Polifases*¹⁶, el análisis de exclusión involucra un proceso bipartito. Tras analizar el efecto acumulado de los bienes importados, el Tribunal tiene la discreción de excluir a aquéllos de cierto país bajo investigación por razones limitadas y específicas. La exclusión se permite cuando 1) los bienes sujetos a dumping bajo investigación constituyen una pequeña porción del total de bienes bajo investigación de ese país; o 2) los márgenes de dumping de los bienes bajo investigación son muy bajos; o 3) el volumen de los bienes sujetos a dumping del país de origen es muy pequeño en proporción al total de los bienes sujetos a dumping. El Tribunal tiene una gran cantidad de discreción para decidir si se excluye o no, y su decisión, si la toma, constituye una determinación de hecho.¹⁷ Es una decisión dentro de su poder y de su aptitud.

El Panel sostiene que este argumento no tiene que ver con un error jurisdiccional. Sostiene que no parece haber una petición explícita por parte de AHMSA de que fuera excluida. El Panel sostiene que aun y cuando el Reclamante hubiera solicitado dicha exclusión, existen hechos que apoyan la decisión del Tribunal de no excluir. Se encontró que los bienes mexicanos constituían el 26.2% de las importaciones de todos los países bajo investigación. Que el 100% los bienes mexicanos eran sujetos a dumping. Por lo tanto, la resolución no era ni patentemente irrazonable ni revisable bajo el criterio de gran deferencia. Bajo las circunstancias, este Panel confirma la determinación del CITT con respecto a la exclusión.

B. Supuestos errores de hecho/supuestos errores de derecho/supuestos errores combinados de hecho y derecho

La Autoridad Investigadora tomó la postura en la audiencia de que la mayoría de las alegaciones del Reclamante con respecto a errores de derecho y/o hecho eran argumentos controvertidos por naturaleza, estaban incompletos o eran inexactos, frecuentemente selectivos y tomados fuera de contexto, o se podían atribuir a los Representantes y no a testigos y no están fundamentadas en las referencias citadas en el escrito del Reclamante.¹⁸ La postura del Panel es que es innecesario tratar cada asunto presentado en el escrito del Reclamante, ya que ha revisado cuidadosamente los alegatos del reclamante y se siente satisfecho de que en cada instancia, la decisión del CITT estaba apoyada por las evidencias en el Expediente y no llegan al nivel de error revisable. Las cuestiones de fondo presentadas por el Reclamante que el Panel considera que requieren de trato y consideración por separado por parte del Panel, serán tratadas por separado más adelante, por las facciones mayoritaria y minoritaria del Panel.

1. Mayoría: Miembros del Panel; Code, Trakman y Ogarrio.

La mayoría de los Miembros del Panel ha revisado la decisión de la minoría y está de acuerdo en ciertos aspectos y en desacuerdo en parte con ella. La base de la división es el grado de deferencia que se debe de

¹⁴ Escrito de Algoma para. 97 refiriéndose al Reporte Interno previo a la Audiencia, Prueba Pública 6C, *Expediente Administrativo*, Vol. 1, p. 240.

¹⁵ Escrito del Reclamante p. 175 - 78.

¹⁶ *Motores de Inducción de Polifases, originarios de o exportados de Brasil, Francia, Japón, Suecia, Taiwan G.B. y E.U.A* (Abril 28, 1989) Investigación No. CIT-5-88 (C.I.T.T.).

¹⁷ *Polyphase Induction Motors originating in or exported from Brazil, France, Japan, Sweden, Taiwan, U.K., U.S.A.* (Abril 28, 1989) Inquiry No. CIT-5-88 (C.I.T.T.).

¹⁸ Escrito del CITT, p. 7.

tener a la resolución del Tribunal y sus decisiones bajo el derecho canadiense. La mayoría tratará sobre la cuestión de deferencia que se debe al Tribunal y el criterio de irrazonabilidad patente y luego examinará los errores específicos que alega el Reclamante. Por las razones que se expresarán más adelante, este Panel confirma las decisiones del Tribunal.

La mayoría destaca que no obstante la manera en que el Reclamante caracteriza los errores a lo largo de su memorial como errores de derecho o de jurisdicción, la mayoría son de hecho y como tales, son errores por los cuales se le debe gran deferencia al Tribunal. Con respecto a estas cuestiones, el Reclamante básicamente está solicitando al Panel que llegue a conclusiones diferentes basándose en la evidencia. Nosotros sostenemos que la evidencia en este caso apoya las resoluciones del Tribunal, aunque no siempre tan firmemente como lo hubiera preferido la mayoría.

A. Deferencia al Tribunal

Es necesario, al someter la resolución del Tribunal a revisión judicial, determinar el grado de autoridad que tiene el Panel para examinar y anular las decisiones de agencias públicas, así como los fundamentos para dichas acciones. El alcance de la revisión judicial generalmente se encuentra reducido, en el Derecho Canadiense, por la doctrina de deferencia curial. Esa doctrina estipula que los tribunales no deben interferir, especialmente cuando un Tribunal menor posee autoridad derivada de legislación, posee pericia al aplicar dicha autoridad en un contexto específico y experiencia especializada para hacerlo sobre los hechos. En estos casos, los tribunales canadienses sostienen que el Tribunal está mejor situado para llegar a una resolución y que una corte de revisión no debe pasar por alto la autoridad, pericia y experiencia del Tribunal.

Existe además, creciente jurisprudencia en el derecho administrativo canadiense que, si una cuestión cae dentro de las áreas de experiencia y autoridad de un Tribunal, es más probable que se le otorgue deferencia en razón a la experiencia de ese Tribunal, aun en cuestiones de derecho.

El papel de un tribunal al considerar errores de jurisdicción es el de interpretar la legislación que lo constituye y determinar si dicha legislación permite que se lleven a cabo las acciones tomadas. Sin embargo, el practicar esta jurisdicción, el Tribunal de revisión no se ocupa de revisar el fondo de la decisión tomada por los oficiales o agencias públicas y es inadecuado que los tribunales intervengan en la sustancia de la toma de decisiones públicas, que es legal en todo otro respecto.¹⁹

Con respecto a la función de búsqueda de los hechos de los Tribunales administrativos, el criterio de revisión es uno sumamente deferencial. Tradicionalmente, la búsqueda administrativa de los hechos sólo se sometía a escrutinio judicial cuando el Tribunal iba más allá de su jurisdicción o incurría en un error tan grave que se pudiera considerar como error de derecho. La comprobación es que si una persona razonable que se encontrara en el lugar de quien toma las decisiones hubiera llegado a tal conclusión basándose en esa evidencia.²⁰ Como resultado, es poco factible que los tribunales canadienses interfieran en las resoluciones con respecto a los hechos. Lo harán a través de la revisión judicial sólo si no existe evidencia alguna que apoye la resolución de hecho, o si las pruebas son insuficientes dada la naturaleza del poder ejercitado, el organismo que lo ejercita y el alcance de los poderes de investigación disponibles para recolectar la evidencia relevante.

Bell Canada v. Canada (C.R.T.C.) [1989] 1 S.C.R. 1722, *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.* [1993] 2 S.C.R. 316 and *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557 son todos ejemplos de la gran deferencia judicial que se le otorga a las decisiones de los Tribunales administrativos en cuestiones de daños materiales y causa y en cuestiones que caen dentro de la experiencia de esos Tribunales.

B. El Criterio de Irrazonabilidad Patente

La mayoría de los Miembros del Panel, en la Decisión Preliminar, adoptaron un criterio de irrazonabilidad patente. El Panel lo hizo dada la experiencia del Tribunal en cuestiones presentadas ante él, la autoridad de los precedentes ante los tribunales canadienses y la ausencia del derecho a la apelación de las resoluciones emitidas por el CITT. La mayoría aplica el mismo criterio.

Al hacerlo, es importante revisar brevemente la naturaleza del examen de irrazonabilidad patente y su aplicación a este caso. En *Director of Investigation and Research v. Southam Inc. et. al.* [1997] 1 S.C.R. 748, se consideraba como una conclusión patentemente irrazonable "aquella que no se fundamentaba en las pruebas o que era contraria al peso contundente de las pruebas." En *Canada (AG) v. PSAC* [1993] 1 SCR 941, 963-64, la Suprema Corte declaró que la irrazonabilidad patente involucraba "sin duda una prueba estricta...No es suficiente que la decisión del Consejo sea incorrecta desde el punto de vista de la corte, para que se considere como patentemente irrazonable, la corte debe determinar que fue claramente irracional." Un tribunal administrativo como el CITT tiene el derecho a equivocarse, mientras sea posible encontrar un fundamento racional en su interpretación y aplicación de la ley aplicable. Una vez que el tribunal de revisión ha determinado que se debe otorgar deferencia curial a la decisión de un tribunal administrativo, el tribunal cuya decisión está sujeta a revisión tiene el derecho a equivocarse. El derecho a equivocarse del tribunal está protegido aun y cuando los jueces que revisan la decisión están en desacuerdo con la decisión que se tomó.

¹⁹ *Director of Investigation and Research v. Southam Inc. et. al.* [1997] 1 S.C.R. 748.

²⁰ *U.E.S. Local 298 v. Bibeault*, [1998] 2 S.C.R. 1048.

La resolución de error, sólo se justifica cuando la decisión que está sujeta a revisión carece de fundamento racional. Este razonamiento fue la base de la opinión de la mayoría del Panel al aplicar el criterio de irrazonabilidad patente en su determinación preliminar el 19 de mayo de 1999.

C. Errores de derecho y de hecho

El Reclamante señala muchos errores de derecho y de hecho en sus promociones. La mayoría, realmente, son peticiones al Panel para que éste llegue a una conclusión diferente a la que arribó el Tribunal en vista de las pruebas aplicables. Este Panel señala que el Tribunal, al ser la corte de primera instancia, está mejor situado para evaluar los hechos, y que este Panel no debe sustituir su propia decisión sobre dichos hechos por la decisión del Tribunal.

Como se ha mencionado, la mayoría tratará solamente los errores particulares señalados, más adelante. La mayoría aplicará el criterio de irrazonabilidad patente para determinar, en cada caso, si existía evidencia sobre la cual el Tribunal pudo haber llegado a las resoluciones que tomó. Si existe alguna evidencia para apoyar dichas resoluciones, el Panel no puede continuar su examen. El argumento no es si el Tribunal pudo haber llegado a una determinación diferente de los hechos, o si el Panel hubiera preferido otra resolución, más bien es si existían fundamentos suficientes para que el Tribunal decidiera como lo hizo.

a. Tendencia a la Baja de los Precios en la Industria

El Reclamante alega que el CITT erró en la página 18 de la Declaración de Razones de la Resolución NQ-97-100 al sostener que existía una tendencia a la baja de los precios causada por las importaciones.²¹ El Tribunal señala en la página 18:

Sin embargo, la revisión del Tribunal demuestra que, aunque los precios nacionales sí se incrementaron ligeramente después del primer trimestre de 1996, éstos no alcanzaron los niveles que habían prevalecido a finales de 1995. Por ello, los precios nacionales de la industria siguieron una tendencia a la baja hacia 1997. Contrario a lo que ocurrió en el primer trimestre de 1996, no existe evidencia que llevara al Tribunal a considerar que la industria causó esta erosión constante de los precios. El testigo de la industria declaró que, en varias ocasiones en 1996 y a principios de 1997, la industria intentó aumentar los precios. Sólo fue hasta agosto de 1997, dos meses después de la determinación preliminar de dumping, que la industria logró aumentar los precios en el mercado. El Tribunal está convencido que esta tendencia a la baja fue causada por el continuo dumping de la placa de acero al carbón en el mercado.

Sin embargo, el Reclamante argumenta que Stelco pudo incrementar sus precios el 5 de marzo de 1997, el 5 de junio de 1997 y que en el segundo trimestre de 1997, Stelco vendía a precios mayores a aquellos del primer trimestre de 1997.²² El fundamento sobre los hechos para esta resolución del Tribunal, se encuentra al examinar la Tabla 2, titulada el Mercado Nacional de Placa de Acero al Carbón, la cual se encuentra en la página 11 en la Declaración de Razones. Los precios unitarios promedio para productores nacionales demuestran una caída de \$717 en 1995 a \$683 en 1996 a \$666 en el primer trimestre de 1997. En la columna titulada Precio Unitario Promedio Nacional, el precio del acero en cuestión en el primer trimestre de 1996 es de \$663, el cual disminuye a \$657 en el primer trimestre de 1997. Es importante señalar dos puntos más con respecto a este alegato. En primer lugar, el enfoque de la declaración del Tribunal era sobre tendencias de precios en toda la industria y no solamente sobre los de Stelco, que fueron el enfoque del argumento del Reclamante. Además, existía duda sobre si los incrementos de precios entraron en vigor. En segundo lugar, la declaración del Tribunal se limita de una manera razonable al primer trimestre de 1997. La investigación antidumping con respecto a importaciones se inició en febrero de 1997, y lógicamente hubiera tenido un efecto sobre los precios. El Tribunal señala más adelante en el mismo párrafo que los precios sí se incrementaron a finales de 1997, tras la determinación de dumping.

Por lo tanto, existía cierta evidencia de una tendencia a la baja de los precios para apoyar la determinación del Tribunal de este hecho. Mientras que las pruebas así señaladas pueden no haber sido tan firmes o definitivas como lo hubiera querido la mayoría, al aplicar el criterio de irrazonabilidad patente, el Tribunal no cometió errores sobre los hechos al llegar a la conclusión a la que llegó y el Reclamante no señala prueba razonable alguna al contrario.

b. Aumento en la Diferencia de los Precios

El Reclamante se opone a la resolución del Tribunal, que declara que existe una brecha cada vez mayor entre los productos nacionales en cuestión y las importaciones en el primer trimestre de 1997.²³ El Tribunal menciona en la página 17 de la Declaración de Razones "en 1996, el precio de tanto la placa de acero al carbón nacional como el de la importada disminuyó en una cantidad similar, pero, en el primer trimestre de 1997, el precio de las importaciones cayó a un ritmo considerablemente más acelerado, ampliando de esta manera, la brecha entre ambos". El Reclamante señala que esto no es posible, ya que existía evidencia en el Expediente que probaba que Wirth seguía los precios de Stelco en un porcentaje fijo, un descuento del 5%.

²¹ Escrito del Reclamante, en para. 251.

²² Escrito del Reclamante, at para. 251.

²³ Memorial del Reclamante, en para. 257

Se refiere a la Tabla 2 de la página 11 de la Declaración de Razones y reproduce una gráfica en el párrafo 259 de su Memorial para apoyar su postura de que no existe un incremento en la brecha de los precios.

Sin embargo, el argumento es erróneo en dos aspectos. Como se destacó en la audiencia pública, este argumento no toma en consideración el hecho de que Wirth no era el único importador de acero. Por lo tanto, el hecho de que Wirth establezca sus precios basándose en el mercado nacional no es concluyente. Además, las cantidades proporcionadas por el Reclamante en el párrafo 259 son para Placa Discreta, mientras que el Tribunal se refería a los cambios en el Precio Unitario Promedio Nacional. Por lo tanto, al examinar los números presentados en la Tabla 2 de la Declaración de Razones, existía cierta evidencia para apoyar el argumento de que los precios promedio de importaciones estaban cayendo a un ritmo más acelerado. El precio unitario promedio nacional bajó de \$663 en el primer trimestre de 1996 a \$657 en el primer trimestre de 1997, una diferencia de \$6. El precio promedio de los importadores bajó de \$675 a \$610 durante el mismo periodo de tiempo, una diferencia de \$65. Stelco señala que la Tabla 16 (que contiene todas las placas bajo investigación) del Expediente Administrativo Público muestra que el valor unitario de las importaciones bajo investigación disminuyó un 10% en el primer trimestre de 1997, sobre el periodo comparable del primer trimestre de 1996, mientras que los precios nacionales disminuyeron solamente un 1%. Se muestra que la placa de importación mexicana continuó cayendo en 1997 sobre el periodo comparable en 1996.²⁴ Una vez más, no es patentemente irrazonable que el Tribunal haya determinado que existiera una brecha cada vez mayor entre los precios nacionales y los de los importadores.

c. Detalles del Sistema de Entrega

El Reclamante argumenta que el Tribunal erró al determinar que "mientras los productores nacionales generalmente ponen precio a sus productos para entregarlos dentro de un periodo de tiempo relativamente corto, generalmente menor a un mes, los importadores venden sus productos a los precios de hoy para entregarlos hasta en seis meses." Presenta evidencia que indica que los productores nacionales de hecho entregan en un periodo de nueve semanas.²⁵ También argumenta, en el párrafo 263 de su Memorial, que el Tribunal erró al determinar que los principales importadores generalmente pre-vendían la mayoría de su placa de acero y que el precio establecido para dichas importaciones pre-vendidas se convirtió en la base de negociaciones en el mercado, a menos que hubiera ventas posteriores a precios aun menores. El Reclamante declara que esto ignora el hecho de que los contratos para placa pre-vendida dependerá de las condiciones de entrega y que el producto es completamente independiente de la placa nacional canadiense, con términos y condiciones diferentes. Específicamente, la placa de importación está oxidada y respecto a lo plano, su calidad no cumple con los estándares nacionales. Además, existe muy poca negociación sobre el precio, ya que el producto se requiere de inmediato y generalmente se envía en 24 horas. Por último, el Reclamante se opone a la decisión de que dichas ventas futuras prolongan el periodo que cualquier precio discriminatorio pueda influenciar y aplicar presión sobre los precios del mercado. Declara que una vez que se realiza una venta para entrega futura, queda en el pasado y que los precios no tienen impacto alguno en los precios canadienses futuros.

El Reclamante puede tener la razón en cuanto a que el tiempo de entrega del acero nacional era en ocasiones mayor a un mes. Sin embargo, el Tribunal no estaba interesado en el periodo exacto de tiempo durante el cual el acero nacional, o de hecho el importado, era entregado. Estaba interesado en el efecto de supresión sobre los precios causado por los retrasos en la entrega de las importaciones. La mayoría sostiene que la determinación de hecho del CITT en este aspecto no fue patentemente irrazonable.

Las políticas de precios de Wirth de valuar las importaciones de similar manera a los precios del mercado nacional indica que, no obstante las diferentes "condiciones de venta", dichas importaciones eran competitivas con el producto nacional. Además, el CITT escuchó a peritos que declararon sobre el hecho de que aunque el precio del acero se determinaba a la hora de la venta, el impacto de ese precio continuaba hasta que los productos eran entregados. Los compradores no estaban dispuestos a pagar más por productos cuando existían alternativas accesibles con precios más bajos. Además, pruebas presentadas por un testigo de Wirth demostraban que el 30% de los productos no eran pre-vendidos y que estaban disponibles para ejercer erosión de precios.²⁶ El Tribunal decidió que esto era razón para determinar que las importaciones ejercían un efecto de supresión sobre los precios.²⁷ El Tribunal recibió y consideró evidencia documental significativa de la conexión existente entre la oferta de las importaciones, el precio de las ventas de las importaciones y la supresión de precios nacionales.²⁸ Dado el alto grado de deferencia que se le debe como un Tribunal experto de hecho y la presencia de evidencia que apoya su resolución, su conclusión no es patentemente irrazonable.

d. Aumentos Adicionales de Importaciones y Desplazamientos

El Reclamante alega que el Tribunal erró de hecho al determinar que existían incrementos en las importaciones de los países bajo investigación. Se refiere al Anexo B-7 para indicar evidencia de un

²⁴ Memorial de Stelco, at para. 150

²⁵ Memorial del Reclamante at para. 261

²⁶ Algoma Memorial pág. 93

²⁷ *Declaración de Evidencia de D. Thompson, Confidencial Anexo D-2, para 13, Expediente Administrativo, Vol. 16, p. 9*

²⁸ *Declaración de Evidencia de R. Dionisi, Confidencial Anexo B-1, Expediente Administrativo, Vol. 14B, pp. 11-33*

decremento en las importaciones, especialmente de 1995 a 1996.²⁹ Además se opone a la determinación de que las importaciones de productos bajo dumping estaban desplazando importaciones sin dumping.³⁰ En la página 20 de la Declaración de Razones, el CITT señala:

Además, el Tribunal opina que el incremento en el volumen de productos con precios dumping pudiera tener un impacto negativo en la habilidad de la industria nacional para mantener su porción de mercado. Los testigos de la industria declararon que, a principios de 1996, la industria tuvo que reducir sus precios para no perder su porción del mercado a importaciones con precios dumping de los países en cuestión. Los datos en esta investigación demuestran que la industria tuvo éxito al mantener su segmento del mercado y que el incremento en importaciones con precios dumping desplazaron a las importaciones sin precios discriminatorios de otros países. Al verse frente a mayores incrementos en importaciones de los países en cuestión, la industria podría verse en una situación en la cual tendría que reducir aún más sus precios, de lo contrario estaría en riesgo de perder ventas frente a las importaciones con precios dumping. En una situación como esta, los efectos de la erosión de precios y de supresión de precios podría verse exacerbada por costos altos debidos a la reducción de volúmenes de producción.

El Tribunal tenía acceso a evidencia que demostraba que había un incremento en las importaciones con precios dumping, como se señala en la Tabla 14 y en la Tabla 2 en la Declaración de Razones. La Tabla 2 es posterior a la Prueba B-7 y sólo trata con los productos bajo investigación, lo cual no hace B-7, como se mencionó. Las pruebas indican que las importaciones con precios dumping de los países en cuestión se incrementaron de un 5 a un 8% de la porción del mercado de 1994 a 1997.³¹ Desde el primer trimestre de 1996 hasta el primer trimestre de 1997 hubo un incremento del 11% en importaciones. La Tabla 14 también indica que las importaciones de los otros países decrecieron de manera correspondiente. Pasaron de un 8% en 1994 a un 5% en 1997.³² Por lo tanto, una vez más, la resolución del CITT no fue patentemente irrazonable.

e. Erosión y Supresión del Precio

El Reclamante alega errores con respecto a la resolución del Tribunal en cuanto a la causa de erosión del precio en la industria. Alega que la determinación de que las importaciones causaron la erosión de precios es errónea. El Reclamante atribuye la erosión de precios a los siguientes factores. Primero, señala al decremento en los precios de Stelco para aumentar su porción del mercado en 1996 como la verdadera causa de supresión y erosión. Alega que esto tuvo un impacto negativo significativo en el mercado cuando la industria nacional del acero siguió el ejemplo.³³ Segundo, el reclamante asegura que esta situación empeoró con las importaciones de acero de los Estados Unidos y por la venta de Placa Cortada a la Medida en Canadá. Argumenta que la resolución del Tribunal de que no era probable que las importaciones de los Estados Unidos se incrementaran y que no eran competitivas porque los precios eran significativamente más altos antes de la Resolución Preliminar fue "una resolución de hecho claramente errónea".³⁴ Con respecto a las ventas de la placa CAM, alega que el Tribunal también erró al determinar que no eran competitivas.

El Tribunal se refirió al argumento de que Stelco y la industria nacional causaron la supresión y la erosión de precios en la página 18 de la Declaración de Razones. Sostuvo que mientras que contribuyeron a la baja de los precios, no fueron los causantes de la erosión de precios. El CITT contaba con evidencia que mostraba que las bajas en los precios en 1996 fueron, cuando menos en parte, consecuencia de productos con precios dumping y señala que "está convencido que esta tendencia a la baja de los precios fue causada por el continuo dumping de placa de acero al carbón barata en el mercado". Prueba de la baja en precios atribuible a las importaciones con precios dumping en el primer trimestre de 1997, incluyen la declaración de Evidencia de R. Dionisi, Confidencial anexo B-1, p. 17-20, en el Expediente Administrativo, Vol. 14B, p. 20-23 y Contestación del Cuestionario del Productor Algoma, Confidencial, Anexo 10.2. Además, el CITT determinó que mientras que el argumento del Reclamante trataba con la cuestión de la supresión de precios, no consideró el hecho de que los precios bajaron aún más. En la página 11 de la Declaración de Razones, el CITT manifiesta:

Se resuelve que la Tabla 2 de la DDR demuestra que hubo bajas adicionales en los precios desde el primer trimestre de 1996 hasta el primer trimestre de 1997 que fue más de un año después del periodo en el cual el Tribunal decidió que "la industria había contribuido a la baja de precios en el primer trimestre de 1996".

El Tribunal se refirió al factor EE.UU. en las páginas 20 y 21 de la Declaración de Razones. Esta cuestión se vuelve a presentar bajo errores de derecho como una de las verdaderas causas de la resolución de

²⁹ Memorial del Reclamante, en para. 269

³⁰ Memorial del Reclamante, en para. 270

³¹ Memorial del Algoma, en para. 96

³² Memorial del CITT, en para. 127

³³ Escrito del Reclamante, at para. 273 and 275

³⁴ Escrito del Reclamante at para. 281

amenaza de daño en contra de los países bajo investigación. Primero, y más importante, no hubo resolución que declarara que las exportaciones de los Estados Unidos se vendían a precios dumping. La cuestión ante el Tribunal era determinar si los productos con precios discriminatorios causaron daños materiales o amenazaban con causar daños materiales. Al llegar a esa determinación, el Tribunal no tiene que cerciorarse que los productos con precios discriminatorios son la única causa, ni siquiera la causa principal. En 1983, la Federal Court of Appeal decidió en *Sacilor Acieres et. al. v. Anti-dumping Tribunal et. al.* (1985) 9 C.E.R. 210 en 214 que el papel del Tribunal es de medir y pesar todos los factores:

Desde luego pueden existir otros factores que hayan contribuido al daño como cuestión de sentido común, a mí me parece que generalmente los habrá. Cuestiones tales como eficiencia, calidad, control de costos, mercadotecnia, certeza en las predicciones, buena suerte y un sinnúmero de razones vienen a la mente. Es la función de un Tribunal experto y especializado como éste medir y considerar los factores para decidir la importancia que se le va a dar a cada uno.

Al tomar la determinación de que no era probable que los productos de los EE.UU. contribuyeran a la erosión de precios, existía evidencia ante el Tribunal, en la Tabla 16 del Expediente Administrativo Público Previo a la Audiencia, que el acero al carbón importado de los Estados Unidos era 1) mucho más costoso que el acero al carbón exportado desde los países en cuestión; 2) que el acero procedente de los Estados Unidos no se vendía a precios discriminatorios en Canadá, y 3) que el acero de los Estados Unidos no competía con los productos en cuestión de una manera comparable a la del acero de los países en cuestión.³⁵ La Tabla 16 indica que en el primer trimestre de 1996, el acero de los EE.UU. se vendió a un costo de \$1231 por tonelada, mientras que en el primer trimestre de 1997 se vendió a \$672. La evidencia de los precios para acero importado de los países en cuestión era de \$675 y \$610 y los precios nacionales eran de \$663 y \$657, respectivamente. En 1996, el año de la investigación, el Tribunal señaló que los volúmenes de importación de los Estados Unidos de la placa en cuestión fueron menores a los de los años anteriores y se encontraban considerablemente por debajo de los volúmenes de importaciones de los países en cuestión. También señaló la evidencia que destacaba que las importaciones de los EE.UU. se incrementaban en el primer trimestre de 1997 y era muy probable que se incrementaran en el segundo trimestre. Sin embargo, encontró evidencia que mostraba que era muy improbable que sus precios cambiaran en un futuro previsible y que de hecho, los precios en ese periodo de tiempo se acercaban mucho a los precios de lista de Stelco de agosto de 1997 y considerablemente más altos que los precios de los productos previos a la Resolución Preliminar.³⁶

Al analizar estos datos, el Tribunal llegó a la conclusión de que aunque la industria nacional del acero tuvo cierto impacto sobre el precio nacional del acero, las importaciones con precios dumping tuvieron el mayor impacto sobre los precios nacionales. Una vez más, esta resolución no es patentemente irrazonable si se basa en pruebas presentadas frente al CITT.

Además, al tratar el efecto de la Placa CAM en la página 20 de la Declaración de Razones, el Tribunal sostuvo que aunque la CAM tenía un costo menor al de la Placa Discreta, se vendía dentro de un segmento muy reducido en el mercado del acero, que los precios del CAM eran diferentes y estables, y que dichas ventas no competían de una manera sustancial con los productos bajo investigación. Se introdujo evidencia durante la audiencia del Tribunal³⁷ que estipulaba que el diferencial del precio se basaba en el hecho de que la placa cortada de placa de acero en forma de rollo era principalmente más angosta (72 pulgadas o menos) que la placa discreta; mientras que el ancho estándar de la placa discreta importada y nacional era de 96 pulgadas.³⁸ Además, existía testimonio de testigos que declaraban que los productores, concretamente Algoma e IPSCO, vendían placa en rollo en niveles que no les permitiría la erosión del precio de la placa discreta.

f. Causa

El Tribunal sostuvo que no existía daño material y sostuvo además que las importaciones de los países bajo investigación amenazaban con causar daño a la industria de acero rolado en caliente. Al hacerlo, el Tribunal sostuvo que existía una relación causal entre las importaciones con precios dumping y la amenaza de daño material.

El Tribunal articuló su metodología, en parte, de la siguiente manera:

Párrafo 37.1(3) (a) de los Reglamentos establece factores adicionales para determinar si existe una relación causal entre el dumping de cualquier bien y la amenaza de daño.

Estos factores incluyen los siguientes:

- (i) los volúmenes y los precios de los productos sin precios discriminatorios;
- (ii) contracción de la demanda;

³⁵ Expediente Administrativo Sellado, revisado el 20 de septiembre de 1997, Anexo del Tribunal NQ-97-001-7C (confidencial), Expediente Administrativo, Vol. 2 at 131.21; Transcripción de la Audiencia In Camera, Vol. 3, Septiembre 25, 1997 en 317-18

³⁶ Declaración de Razones p. 21

³⁷ Transcripción Pública (Vol. 4) Expediente Administrativo Vol. 17A en 689-690 y 783

³⁸ Transcripción de la Audiencia Pública, Vol. 2, p. 343, líneas 18-25; p. 344, líneas 1-11; p. 345, líneas 12-22, Expediente Administrativo, Vol. 17, p. 343-5

- (iii) cambios en los patrones de consumo;
- (iv) prácticas comerciales restrictivas de, y competencia entre, productores nacionales y extranjeros;
- (v) desarrollos en la tecnología; y
- (vi) desempeño experto y productividad de la industria nacional.

Además, el párrafo 37.1(3)(b) dicta lo siguiente: si cualquier factor aparte del dumping de los productos ha causado daño o retraso o amenaza con causar daño. El Tribunal debe determinar si existe una relación causal entre el dumping de los productos y la amenaza de daño material y debe asegurarse que los daños causados por otros factores no se le atribuya a las importaciones con precios discriminatorios.

Por último, el Tribunal señala que, al llegar a una determinación de amenaza de daño material a la industria nacional, la subsección 2(1.5) del SIMA requiere que las "circunstancias en las cuales el dumping o los subsidios de los productos [en cuestión] causaran daños [deben ser] claramente previsible e inminentes".³⁹

El Tribunal además señaló que había examinado la evidencia en el expediente con respecto a las siguientes cuestiones; *inter alia*:

1. El crecimiento de las importaciones;
2. La capacidad de los países bajo investigación para continuar exportando hacia Canadá;
3. La supresión y erosión de precios;
4. La influencia de Stelco y la influencia de la industria nacional del acero sobre los precios del mercado;
5. Si el pequeño volumen de importaciones compite directamente en el mercado;
6. La facilidad con la que se puede sustituir la Placa CAM;
7. La influencia de las importaciones provenientes de los Estados Unidos sobre el mercado nacional; y
8. El impacto de la capacidad cada vez mayor en el mercado nacional.

El Panel está obligado a referirse a la Declaración de Razones del Tribunal para poder revisar sus resoluciones sobre la existencia de una relación causal entre las importaciones de los países en cuestión y la amenaza de daño material. El Tribunal expone esas razones en las páginas 13 a la 22 de su Declaración de Razones. Es aparente, por esas razones, que el Tribunal sí consideró cierta evidencia antes de llegar a su determinación de que sí existía amenaza de daño y, además, que existe evidencia en el expediente que apoya las determinaciones del Tribunal.

El Reclamante, al argumentar en contra de la resolución sobre la relación causal del Tribunal, cuestiona si el Tribunal estaba en lo correcto al establecer un nexo causal entre los productos con precios dumping y la amenaza de daño. El Panel ha considerado cuidadosamente todos los argumentos del Reclamante con respecto a si existía evidencia que apoyara la determinación de la relación causal y sostiene lo siguiente:

Claramente existe evidencia en el expediente que apoya la determinación de la relación causal del Tribunal.

El reclamante no ha demostrado error revisable por parte del Tribunal. No se presentaron argumentos o pruebas convincentes para apoyar su postura de que la metodología del Tribunal y/o sus determinaciones fueron patentemente irrazonables.

El Panel está consciente de que el Tribunal está requerido por ley a considerar si existe una amenaza de daño y, si la hubiera, si existe un nexo causal entre las importaciones con precios dumping y cualquier amenaza de daño. Al considerar estas preguntas, el Tribunal declaró que se guió por la subsección 37.1(2) del *Reglamento*, que establece los factores con el propósito de determinar si el dumping de productos amenaza con causar daño. Por lo tanto, se le exige al Tribunal utilizar las pruebas disponibles durante el periodo de la investigación para hacer una predicción informada acerca de si existe una relación causal entre un evento futuro, específicamente la amenaza de daño material, y el hecho demostrado de productos con precios discriminatorios. Dicho ejercicio de predicción será necesariamente de una naturaleza especulativa, y sujeto a ser atacado en base a la incertidumbre que es inherente al proceso de encontrar una relación causal entre un hecho conocido y un evento futuro pronosticado.

En esencia, el Panel sostiene que las pretensiones del Reclamante con respecto a la relación causal no alcanzan a llenar el criterio de revisión aplicable, específicamente, que las determinaciones del Tribunal no estaban basadas en hechos, no se encontraban apoyadas por las pruebas en el expediente, y en el mejor de los escenarios, el Reclamante podría haber demostrado la posibilidad, en ciertos casos, de llegar a diferentes conclusiones basándose en las mismas pruebas ante el Panel.

No hay nada en la expresión del párrafo 42(1)(a)(i) del SIMA, o de cualquier otra disposición del SIMA, que especifique la naturaleza exacta de la relación causal que se debe establecer entre las importaciones con precios discriminatorios y el daño material. De esa manera, la cuestión de relación causal, es una cuestión que cae dentro del área de experiencia del Tribunal, y además, es una cuestión donde el Tribunal goza de

³⁹ Declaración de Razones p. 13

amplia discreción. El siguiente extracto de la decisión del Panel de Lámina de Acero al Carbón Rolada en Caliente es útil:

El SIMA no especifica el grado requerido de relación causal entre dumping y daño material o qué es lo que se debe considerar exactamente en un análisis causal. En decisiones anteriores, el Tribunal, o su antecesor, sostuvo que las importaciones con precios discriminatorios constituían una causa "significativa" o "directa" de daños o que una "proporción significativa" de los daños materiales se le podía atribuir a los efectos del dumping. Más recientemente, en *Machine-Tufted Carpeting*, el Tribunal sostuvo que las importaciones con precios discriminatorios debían de ser "una causa" de daño material. No existe un solo criterio administrativo frente al cual juzgar el análisis de causa en este caso. Hasta cierto punto, esto puede ser inevitable ya que los análisis del Tribunal son impulsados en gran parte por la economía y los análisis del mercado de varios productos e industrias, lo que puede indicar que se otorgue diferente peso a diferentes factores en diferentes casos.⁴⁰

Es interesante señalar que el énfasis primario del Reclamante en la cuestión de causa en la audiencia estaba relacionado con el hecho de si el Tribunal estaba obligado, bajo el SIMA, a considerar el efecto de las importaciones con precios discriminatorios provenientes de México, independientemente de las importaciones con precios discriminatorios de otros países. Por razones expresadas en otra parte de esta decisión, este argumento no se basa en la ley y es rechazado por el Panel.

El Reclamante también se oponía a casi todas las consideraciones de hecho referidas por el Tribunal en el contexto de su determinación de la relación causal. El Representante de Stelco argumentaba que la mayor parte de este argumento era de hecho un intento para que el Panel volviera a escuchar evidencias que se presentaron ante el Tribunal y reevaluar y volver a pesar esas pruebas. Se acepta el argumento del Representante. El Panel no se propone tratar con cada una de las cuestiones de hecho presentadas por el Reclamante al relacionarse con la cuestión de la causa. Como se declaró anteriormente, el Panel ha revisado cuidadosamente los escritos presentados por el Reclamante en este asunto, y dadas las pruebas en el expediente, sostiene que el Reclamante no ha demostrado errores revisables bajo el criterio de revisión de irrazonabilidad patente. Sin embargo, algunos elementos claves de la metodología del Tribunal relacionada con la supresión y erosión de precios, fueron materia de discusión en esta audiencia y se discutirán brevemente a continuación.

En su análisis de amenaza de daño, el Tribunal indicó que:

[a] una cuestión clave en el análisis del Tribunal fue si las importaciones con precios discriminatorios, u otros factores, causaron la presión a la baja en los precios de la industria, y si esto era así, determinar si las importaciones con precios discriminatorios continuarán impactando los precios en la ausencia de cuotas compensatorias.

El Reclamante argumentó que la caída del precio del acero en el mercado nacional fue causada por el liderazgo de precios de Stelco y por la caída de precios en el mismo mercado nacional. De acuerdo con esto, el Reclamante argumentó que el Tribunal erró de hecho al encontrar una relación causal entre las importaciones con precios discriminatorios y la amenaza de daño.

El Tribunal examinó los precios del acero de 1994 hasta 1997. Encontró que, mientras que entre 1994 y 1995 la tasa de crecimiento de los precios de las importaciones era menor que la tasa de crecimiento de los precios en la industria nacional, para 1997 la tasa de crecimiento de los precios de las importaciones estaba decreciendo considerablemente más rápido que la nacional. Determinó que esto llevó a una brecha cada vez mayor entre el producto nacional y el de importación. Existen pruebas en el expediente para apoyar esta determinación.

El Tribunal también consideró si Stelco y la industria nacional eran la causa de la erosión de los precios en el mercado del acero desde 1995 hacia adelante. Llevó a cabo una revisión por trimestres de los precios de venta de la placa de acero estructural de Stelco con Wirth y Ferostaal. Se percató que todas las importaciones durante ese período crucial se vendían a precios discriminatorios. Llegó a la conclusión de que "tomando en consideración todas las pruebas en este caso, la opinión del Tribunal es que la industria contribuyó a la caída de los precios en el primer trimestre de 1996. Sin embargo, no subieron a los niveles de 1995 no obstante el esfuerzo subsecuente de la industria para incrementarlo." El Tribunal añadió: "Contrario a lo que sucedió en el primer trimestre de 1996, no existen pruebas que pudieran llevar al Tribunal a llegar a la conclusión de que la industria causó esta erosión constante de los precios". El Tribunal además señaló que fue sólo después de su resolución preliminar que el incremento de los precios del acero fue posible.

El Tribunal después consideró evidencias para determinar si un pequeño volumen de importaciones podía competir en el mercado nacional y tener un impacto significativo en los precios. Consideró, entre otros factores, el hecho de que las importaciones tenían una base de clientela muy amplia, que Samuel esperaba que la industria nacional compitiera con los precios de Wirth, que establecer precios a una tasa fija por debajo del mercado con los precios de Wirth tenía un efecto negativo en los precios del mercado y que al pre-vender

⁴⁰ *Lámina Rolada en Caliente*, supra, en 34-35

de forma continua el acero a los precios de Wirth empeoraría el efecto negativo sobre los precios nacionales de acero y disminuiría el segmento de mercado de la industria nacional.

El Tribunal presentó materiales para apoyar su postura en la audiencia, que manifestaban, en parte, lo siguiente:

Manifestó que no es necesario defender que las importaciones con precios discriminatorios son "siempre o principalmente las importaciones con el precio más bajo" para llenar el requisito de la relación causal y que "[todo lo que se requiere es demostrar que las importaciones contribuyen, en un nivel suficiente, a la erosión o supresión de precios o a la pérdida de ventas.

El Panel sostiene que esta interpretación no es patentemente irrazonable, y que la interpretación del Tribunal del criterio adecuado de la relación causal no es inconsistente con el código de SIMA y/o anti-dumping.

El Tribunal también examinó la competencia en el mercado nacional de acero que surge del mercado para placa CAM y de las exportaciones de las fábricas en los Estados Unidos hacia Canadá. Al revisar estas pruebas, llegó a la conclusión que no era probable que las ventas y exportaciones de CAM de los Estados Unidos hubieran tenido un efecto sustancial en el mercado canadiense.

Al evaluar la cuestión de relación causal, el Tribunal claramente consideró algunos de los factores adicionales bajo la subsección 37.1(3) del SIMA y consideró los volúmenes y precios de productos similares y precios de productos similares que no se vendían a precios discriminatorios como lo establece el párrafo 37.1(3)(a)(i) de las Regulaciones del SIMA.

Además, el Tribunal consideró los cambios en los patrones de consumo de los productos o de productos similares como lo establece el subpárrafo 37.1(3)(a)(iii) de las Regulaciones del SIMA. El Tribunal finalmente llegó a la conclusión que:

Dadas las pruebas de precios nacionales relativamente estables para la placa cortada de rollos por los centros de servicio del acero, combinadas con el hecho de que el producto compite en un segmento relativamente estrecho del mercado. El Tribunal llega a la conclusión de que los precios de la placa de acero cortada de rollos por los centros de servicio del acero han tenido, y probablemente continúen teniendo, muy poco impacto en los precios promedio de la placa de acero al carbón en el mercado. (Declaración de Razones, p. 20).

Además, queda claro que el Tribunal también consideró desarrollos en la tecnología y la productividad de la industria nacional y, específicamente, que el Tribunal consideró los planes del productor nacional de expandir su capacidad y mejorar los procesos de producción.

En resumen, queda claro por la Declaración de Razones, que el Tribunal llevó a cabo un análisis de la relación causal y consideró una amplia gama de pruebas de los hechos de acuerdo con las Regulaciones del SIMA. Algunas de las pruebas son, en apariencia, fundamento para esta determinación. El Tribunal vio todas las pruebas y les asignó diferente peso a diferentes pruebas. Este Panel excedería su jurisdicción si opusiera al peso asignado por el Tribunal a ciertos elementos de las pruebas. El Reclamante ha presentado impugnaciones con respecto a si ciertos aspectos de esas pruebas, en apariencia, apoyan la determinación de relación causal del Tribunal. Con todo respeto, el Reclamante no ha demostrado errores revisables cometidos por el Tribunal ni ha establecido que el Tribunal no ha considerado pruebas relevantes en el expediente o que el Tribunal trató dichas pruebas de una forma patentemente irrazonable.

2. Opinión minoritaria: Miembros del panel García-Corral y Ortiz

¿Cometió el CITT un error revisable al encontrar amenaza de daño?

La minoría ha tenido el beneficio de haber leído la Opinión Mayoritaria, con la cual acordamos en parte y disentimos en parte. Mientras que concordamos en el resultado con la Mayoría en casi todas las cuestiones, hemos llegado a estas conclusiones en base al criterio de gran deferencia.⁴¹ Disentimos con la Mayoría en cuestiones relacionadas con el análisis de la amenaza de daño, donde, utilizando un criterio de gran deferencia, hubiéramos devuelto ciertas partes de la Decisión al CITT para un análisis adicional.

La Primera parte de esta Opinión Minoritaria delimitará la Resolución del CITT sobre la amenaza de daño. La Segunda Parte de esta Opinión Minoritaria procederá a revisar el análisis de amenaza de daño revisando los tres subincisos que han sido cuestionados. En primer lugar, revisaremos la determinación de la posible erosión y supresión significativa de precios. En segundo lugar, revisaremos la determinación de la relación causal. Por último, revisaremos las cuestiones que tratan con otros factores no relacionados con dumping y el análisis de amenaza de daño.

Primera Parte: La Decisión del CITT sobre la Determinación de Amenaza de Daño

El CITT sostuvo que el daño sufrido por la industria nacional no era de la **duración ni del grado** necesario para constituir daño material dentro de la definición del SIMA.⁴² Habiendo decidido así, el CITT consideró si

⁴¹ El criterio de gran deferencia que aplicaremos fue articulado por la Minoría en la Decisión Preliminar de este Panel en El Criterio de Revisión y la Orden de Devolución con fecha del 19 de mayo de 1999 en las páginas 12-18.

⁴² Declaración de Razones ("DDR") p. 13.

existía la amenaza de daño material, y si era así, si existía una relación causal entre las importaciones con precios discriminatorios y cualquier amenaza de daño.

El requisito para que el CITT llevara a cabo un análisis causal se encuentra en SIMA s. 42(1), como se enmendó por la *WTO Agreement Implementation Act*. (Ley de Implementación del Acuerdo de la OMC)⁴³. El CITT ha reconocido, en decisiones anteriores⁴⁴, que el propósito de enmendar la subsección s.42(1)(a)(i) del SIMA era para que fuera consistente con el *WTO Agreement on the Implementation of Article 6 of the GATT, 1994*. (OMC Acuerdo para la Implementación del Artículo 6 del GATT) SIMA s.42 declara:

(1) El Tribunal... investigará con respecto a las siguientes cuestiones cuando sea apropiado bajo las circunstancias:

(1) en el caso de cualquier producto al cual se aplique la resolución preliminar, sobre si el dumping o el subsidio de los productos...

(b)(1) ha causado daño o retraso o si amenaza con causar daño...

La sección 2(1) del SIMA define al daño como daño material a la industria nacional. Al llegar a la determinación de amenaza de daño material a la industria nacional, la subsección 2(1.5) del SIMA requiere que las "circunstancias bajo las cuales el dumping... de los productos [bajo investigación] causaría daño [deben ser] **claramente predecibles e inminentes**."

Aunque el SIMA no establece más detalles con respecto a la naturaleza, la relación causal que debe establecerse, las Regulaciones del SIMA establecen ciertos factores para el propósito de determinar si el dumping de los productos en cuestión amenaza con causar daño. En la sección pertinente, establece:

37.1 (2) para el propósito de determinar si el dumping o subsidio de cualquier producto amenaza con causar daño, se establecen los siguientes factores:

- (a) la naturaleza del subsidio en cuestión y los efectos que es probable pueda tener en el comercio;
- (b) si ha habido un incremento significativo en la tasa de incremento de productos con precios discriminatorios o subsidiados importados hacia Canadá, cuya tasa de incremento indicará la probabilidad de un incremento sustancial de importaciones hacia Canadá de los productos con precios discriminatorios o subsidiados;
- (c) si existe suficiente capacidad libre disponible, o un incremento sustancial inminente de productos con precios discriminatorios o subsidiados, tomando en consideración la disponibilidad de otros mercados de exportación que puedan absorber el incremento;
- (d) el potencial para cambiar de productos cuando las instalaciones de producción que pueden utilizarse para producir actualmente se están utilizando para producir otros productos;
- (e) si los productos están ingresando al mercado nacional a precios que probablemente tengan un efecto de depresión o de supresión significativo sobre los precios de productos similares y que probablemente incrementen la demanda para la mayor importación de productos;
- (f) inventarios de los productos;
- (g) los efectos negativos actuales y potenciales sobre los esfuerzos existentes de desarrollo y producción, incluyendo los esfuerzos para producir versiones derivadas o más avanzadas de productos similares;
- (g.1) la magnitud del margen de dumping... con respecto a los productos... con precios discriminatorios; y
- (h) cualquier otro factor que sea relevante en las circunstancias.

Con respecto al requisito de una relación causal entre los efectos del dumping y la amenaza de daño, las Regulaciones del SIMA establece factores adicionales. En su sección pertinente, establece:

37.1 (3) para el propósito de determinar si el dumping... amenaza con causar daño, se establecen los siguientes factores adicionales:

- (a) si existe una relación causal entre el dumping... de cualquier producto y la amenaza de daño en base a:
 - (i) los volúmenes y precios de los productos similares importados que no se venden a precios discriminatorios...;
 - (ii) una contracción en la demanda para los productos o productos similares;
 - (iii) cambios en los patrones de consumo de los productos o productos similares;
 - (iv) prácticas restrictivas comerciales...;
 - (v) desarrollo tecnológico;

⁴³ S.C. 1994, C. 47.

⁴⁴ Ver *Caps, Lids and Jars*, Inquiry No. NQ-95-001, Finding Oct. 20, 1995. Declaración de Razones, 6 de noviembre de 1995, pp. 8-10. ("*Caps, Lids and Jars*")

(vi) desempeño de las exportaciones y productividad de la industria nacional con respecto a productos similares; y

(b) si cualquier otro factor diferente al dumping o subsidio amenaza con causar daño.

En esta revisión, el CITT señaló que los diferentes factores establecidos en s.37.1(2) de las Regulaciones del SIMA fueron relevantes en su investigación. Concretamente, declaró que revisó:

si ha habido una tasa significativa de incremento de la placa de acero al carbón bajo dumping en Canadá; si existe suficiente capacidad libre disponible, o un incremento sustancial inminente en la capacidad de los exportadores de los países bajo investigación, que indique una posibilidad de un incremento sustancial en las exportaciones de bienes con precios discriminatorios, tomando en consideración la disponibilidad de otros mercados de exportación que puedan absorber cualquier incremento; si los productos que están ingresando al mercado nacional con precios que probablemente tengan un efecto supresivo o depresivo **significativo** sobre los precios de bienes similares; y otros factores relevantes.

El CITT procedió a enumerar los factores adicionales establecidos en s.37(3)(a) de las Regulaciones del SIMA para determinar si existe una relación causal entre el dumping y la amenaza de daño. El CITT también señaló que los requisitos del párrafo 37.1(3)(b) que lo obligan a determinar si cualquier factor diferente al dumping de los productos amenaza con causar daño. El CITT llegó a la conclusión de que debe determinar si existe una relación causal entre el dumping de los productos y la amenaza de daño material y que debe **asegurarse** que el daño causado por otros factores no se le atribuya a las importaciones bajo precios discriminatorios.

El CITT señaló que para llegar a una determinación de amenaza de daño estaba obligado a asegurarse que las circunstancias bajo las cuales el dumping de los productos en cuestión causaría daño deben ser claramente **predecibles e inminentes**. El Tribunal inició por examinar el grado del crecimiento en las importaciones de los países bajo investigación. El Tribunal sostuvo que las importaciones se incrementaron durante el periodo de tiempo relevante y llegó a la **conclusión** de que los países en cuestión seguirán exportando a Canadá y que "estas circunstancias son claramente predecibles e inminentes."

El CITT consideró el incremento en las importaciones de los países bajo investigación, y después consideró la tendencia futura de las importaciones, en ausencia de cuotas compensatorias antidumping.⁴⁵ El CITT sostuvo que el incremento acumulado sustancial en los volúmenes de importación de la placa de acero al carbón de los países bajo investigación de 1994 hasta el primer trimestre de 1997 y el hecho de que las importaciones continuaron, y hasta se incrementaron tras el inicio de la investigación por parte del Subsecretario y hasta la investigación del Tribunal, indicaba que era probable que los países bajo investigación continuarían exportando hacia Canadá. El CITT sostuvo que, en su opinión, estas circunstancias eran claramente predecibles e inminentes.⁴⁶

Con respecto a la capacidad de los países bajo investigación para seguir exportando a Canadá, el CITT sostuvo que la capacidad de las fábricas para producir placa de acero al carbón en los países en cuestión era varias veces mayor a la capacidad de los productores nacionales. Además, el CITT sostuvo que la capacidad libre disponible de estas fábricas era extensa, especialmente la de China y Rusia.⁴⁷ El CITT sostuvo que, en su opinión, el análisis de capacidad demostraba que los exportadores en los países en cuestión claramente tenían la capacidad para continuar, y aun de aumentar sus exportaciones hacia Canadá. Además, el CITT sostuvo que las condiciones que enfrentaban o que enfrentarían los exportadores de los países bajo investigación en los principales mercados de exportación como resultado del antidumping u otras medidas que limitaran su acceso, probablemente crearían un incentivo para dirigir sus exportaciones a países sin esas restricciones, como Canadá.⁴⁸

Habiendo determinado que es probable que las importaciones con precios discriminatorios continúen, el CITT eventualmente examinó la cuestión sobre si era probable que las importaciones con precios discriminatorios constituyeran una amenaza de daño. A este respecto, el CITT expresa haber evaluado hasta qué grado existía una relación causal entre las importaciones con precios discriminatorios y la erosión de precios, la supresión de precios y el desempeño financiero, y si existía, si era probable que continuara en el futuro. El CITT señaló que una pregunta clave en este análisis es si las importaciones con precios discriminatorios u otros factores, han causado la presión en los precios y, en ese caso, si era probable que las importaciones con precios discriminatorios continuaran impactando los precios a falta de cuotas compensatorias.

El CITT comparó los precios de la placa de acero al carbón nacional e importada durante el periodo de 1994-1997. El CITT llegó a la conclusión de que la brecha entre los dos se incrementó debido a la tendencia a la baja en 1997 de los precios de la industria nacional. El CITT determinó que aunque en un principio la

⁴⁵ DDR, p.14

⁴⁶ DDR, p.14.

⁴⁷ DDR, p. 15.

⁴⁸ DDR, p. 17.

industria nacional pudo haber contribuido al decremento de los precios, la tendencia a la baja fue ocasionada por el dumping de placa de acero al carbón de bajo costo en el mercado.⁴⁹ El CITT determinó que la presión ejercida sobre los precios y los precios bajos de los productos con precios discriminatorios fueron un obstáculo para que la industria volviera a incrementar los precios. El CITT sostuvo que estas presiones sobre los precios eran predecibles e inminentes y que continuarían con el efecto negativo consecuente sobre los márgenes brutos y los ingresos netos, resultando en la amenaza de daño material.⁵⁰

El Reclamante disputa la determinación del CITT de amenaza con varios fundamentos. Estos fundamentos se han dividido en tres preguntas: a) ¿Cometió el CITT un error revisable al encontrar una probable supresión y erosión significativa en los precios?; b) ¿Cometió el CITT un error revisable al encontrar la causa?; y c) ¿Cometió el CITT un error revisable al no asegurarse que otros factores no relacionados con el dumping formaran parte de la amenaza de daño? A menos que establezcamos lo contrario, hemos encontrado que los fundamentos que presenta el Reclamante son, en su mayoría, cuestiones combinadas de derecho y de hecho. Como tales, sujetaremos las determinaciones del CITT a un criterio de gran deferencia.

El criterio de gran deferencia que aplicaremos fue articulado en nuestra decisión preliminar y se incorpora aquí mediante referencia.⁵¹ Basta con mencionar que ya que las cuestiones presentadas por el Reclamante son, en su mayoría, cuestiones combinadas de derecho y de hecho, otorgaremos al CITT gran deferencia en el extremo más alto del espectro. Es decir, conforme las cuestiones combinadas de hecho y de derecho, se acerquen más a cuestiones de hecho, la deferencia que le otorgaremos al CITT se incrementará. Al aplicar este criterio de revisión, buscaremos asegurarnos que el CITT interpretó la ley de manera razonable y que existía una conexión razonable entre los hechos y la determinación del CITT. El criterio no es si existe evidencia alguna que respalde la determinación del CITT, sino si existe evidencia que, si se revisa de manera razonable, pueda apoyar la determinación del CITT a la luz de las pruebas en el expediente.

Segunda Parte: Revisión

1. ¿Cometió el CITT un error revisable al encontrar una probable supresión y erosión en los precios?

El CITT determinó que la presión ejercida sobre los precios por las importaciones con precios discriminatorios de bajo costo fue un obstáculo para que la industria o cualquier otra empresa de la industria volviera a incrementar los precios. La opinión del CITT era que, a falta de cuotas antidumping, estas presiones continuarían y que era probable que la industria nacional continuaría sufriendo la erosión de precios y la supresión de precios con los efectos negativos subsecuentes sobre los márgenes brutos y los ingresos netos. El CITT estaba convencido de que estas presiones eran claramente predecibles e inminentes y que la industria nacional no podría soportar esa presión de manera indefinida "sin sufrir daños materiales."⁵² Además, el Tribunal especuló que los incrementos en el volumen de las importaciones con precios discriminatorios podrían tener un impacto negativo en la habilidad de la industria nacional de mantener su porción de mercado y especuló sobre la situación de la industria frente a incrementos adicionales de importaciones.⁵³

AHMSA argumentó que el CITT erró sobre los hechos y erró en derecho al determinar supresión de precios. Se argumentó que estos errores llevaron al CITT a no poder distinguir entre evidencia de erosión de precios y supresión de precios. Además, el Reclamante alega que el CITT erró sobre el hecho respecto a su determinación de que los precios de la industria se encontraban en tendencia a la baja y que la brecha de precios se estaba incrementando. AHMSA argumentó que hubo cinco incrementos en los precios, uno de ellos a principios de 1997, y después argumentó que esto sugiere que la tendencia del precio era a la alza, que no existía un incremento en la brecha de precios, que no existía una erosión o supresión de precios consecuente, y que no era probable que esto cambiara en el futuro próximo. Además, el Reclamante argumenta que estas inexactitudes llevaron al CITT a errar en derecho al encontrar una supresión de precios significativa por parte de AHMSA.⁵⁴

Al revisar los argumentos de las partes, las pruebas del expediente y el razonamiento del CITT, tenemos la decisión de confirmar en parte y devolver en parte. Por motivos ya mencionados, el Panel ya ha determinado que el argumento de que el CITT no distinguió entre evidencia de supresión de precios y erosión no tiene mérito alguno. Además, creemos que AHMSA no comprende la naturaleza del análisis que debe llevar a cabo el CITT, en cuanto a que este Panel ha confirmado la decisión del CITT de acumular a AHMSA en el análisis de daño y de no excluirla del resultado. Este Panel ha confirmado el método del CITT al no analizar la contribución por se de AHMSA a la erosión y supresión de precios sufrida por la industria nacional.

⁴⁹ DDR, p. 18.

⁵⁰ DDR, p. 19

⁵¹ El criterio de gran deferencia que aplicaremos fue articulado por la Minoría en nuestra decisión preliminar en el Criterio de Revisión y Orden de Devolución con fecha del 19 de mayo de 1999 pp.12-18.

⁵² DDR p. 19.

⁵³ Concluimos que esta última parte del análisis es particularmente insatisfactoria, ya que es de naturaleza especulativa y basada en conjeturas.

⁵⁴ Memorial de AHMSA p. 78-80, 111-146.

Sin embargo, mientras que este Panel confirma esta parte del análisis del CITT, tenemos dudas con respecto a otras partes de su análisis.

Existen pruebas en el expediente que señalan que el precio unitario nacional era de \$611 en 1994, \$700 en 1995, \$663 en 1996 y \$657 en 1997.⁵⁵ Más aún, las pruebas en el expediente sugieren que Stelco, reconocido como el líder de precios, incrementó sus precios varias veces en 1996 y 1997.⁵⁶ Parecería ser que una determinación de supresión y erosión de precios, y más importante en este caso- hasta qué grado, depende del periodo de tiempo que el CITT elija analizar. Sostenemos que el CITT no explica de manera adecuada qué periodo de tiempo eligió analizar ni por qué es el más adecuado bajo estas circunstancias. Además, el CITT no explica por qué consideró significativa la supresión o erosión de precios en las circunstancias, especialmente a la luz del volumen relativamente bajo de importaciones. Creemos que esta información es particularmente importante dado que el daño actual, como lo define el SIMA, no se encontró, ya que el daño no tenía ni la duración ni el grado requeridos.

Bajo estas circunstancias, nosotros **devolveríamos** de la siguiente manera:

- i) Que el CITT explique cuál era el periodo de tiempo relevante para la comparación de precios y que explique por qué era el periodo de tiempo adecuado a la luz del análisis de amenaza de daño material.
 - ii) Que el CITT explique qué es significativo, en términos de duración y grado, en relación a la erosión o supresión de precios que determinó.
2. ¿Cometió el CITT un error revisable al determinar la causa?

Habiendo determinado que es probable que las importaciones con precios discriminatorios de los países en cuestión continúen y hasta se incrementen, el CITT eventualmente analizó la cuestión de si era probable que esas importaciones constituyeran una amenaza de daños a la industria nacional. Al hacerlo, el CITT asegura haber evaluado el grado en el que existía una relación causal entre las importaciones con precios discriminatorios y la erosión de precios, la supresión de precios y el impacto negativo consecuente sobre el desempeño financiero de la industria nacional y si era probable que continuara en el futuro.⁵⁷

AHMSA alega que el CITT cometió errores revisables al determinar la existencia de la relación causal. El Reclamante argumenta que la evaluación de la causa, en el contexto de amenaza de daño material, va más allá de la mera identificación de los productos con precios discriminatorios en el mercado y que el análisis del CITT no logra establecer la relación causal. En respuesta, el representante del CITT negó estos alegatos y argumentó que el criterio de la relación causal se encuentra dentro de la discreción del CITT. Argumentaron que al evaluar la causa, la discreción del CITT está orientada por el SIMA y las Regulaciones del SIMA. El argumento sostenía que ya que ni el SIMA ni las Regulaciones del SIMA establecen un criterio específico que debe aplicar el CITT al criterio de la relación causal, el CITT tiene la libertad de establecer el criterio relevante.⁵⁸ Los representantes del CITT citaron el fallo de la Federal Court of Appeal (Corte Federal de Apelación) en *Sacilor Acieres*⁵⁹ para la propuesta de que la causa es, en su mayor parte, una cuestión de hecho y que el criterio relevante que se debe aplicar es a discreción del CITT.

Los argumentos del Reclamante en contra de la resolución sobre la relación causal caen dentro de tres categorías. En primer lugar, el Reclamante asegura que el CITT no logró establecer un nexo suficiente entre los productos con precios discriminatorios y la amenaza de daño, como lo requieren las obligaciones internacionales de Canadá. En segundo lugar, el Reclamante asegura que aun y cuando se hubiera encontrado dicho nexo, las pruebas en las que se basaba el CITT no eran de la naturaleza ni del grado requerido. Por último, el Reclamante argumenta que la práctica anterior del CITT de interpretar y aplicar s.37.1(3)(a)(vi) de las Regulaciones del SIMA debe impedir una resolución sobre la relación causal bajo estas circunstancias. Analizaremos estas cuestiones a continuación.

a. Nexos Suficiente

El Reclamante argumenta que las obligaciones internacionales de Canadá obligan al CITT a establecer un nexo suficiente entre la amenaza de daño y el dumping per se de AHMSA. El Reclamante señala a las obligaciones internacionales de Canadá bajo el GATT y argumenta que estas obligaciones imponen un criterio definido de causa y efecto que el CITT está obligado a seguir. Concretamente, se refiere al artículo 3(4) del Código Antidumping del GATT que establece que "se debe **demostrar** que las importaciones con precios discriminatorios están, a través de los efectos del dumping, causando daño conforme la definición establecida en este código."

El papel de las obligaciones internacionales de Canadá, y del GATT en particular, al dar forma a la práctica del CITT se confirmó en *Grain Corn*.⁶⁰ En *Grain Corn* la Suprema Corte aprobó la práctica del CITT de observar las obligaciones internacionales de Canadá en el cumplimiento de su encargo bajo el SIMA. Sin

⁵⁵ DDR, p. 11.

⁵⁶ Expediente Administrativo, Vol. II (Confidencial) at 131.23, Expediente Administrativo Vol. III (Público), p. 241 y 264.

⁵⁷ DDR p 17.

⁵⁸ Memorial del CITT p. 69

⁵⁹ *Sacilor Acieres v. Anti-dumping Tribunal* (1986), 9 CER 210 (F.C.A.)

⁶⁰ *National Corn Growers Association v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324 ("*Grain Corn*").

embargo, mientras que el resultado de la Corte fue unánime, los Jueces de la Corte difirieron en cuanto a cuál debe ser el papel pertinente del GATT al determinar las prácticas del CITT.

La Magistrada Wilson, quien escribió la decisión de la minoría de la Corte, se pronunció por una interpretación más estricta en el uso de las obligaciones internacionales de Canadá. Sostuvo que mientras que era permitido para el CITT utilizar el GATT como guía en sus interpretaciones, las cortes no deberían intentar hacer obligatorio el GATT en su revisión del CITT. Sostuvo:

No creo que sea el papel de esta Corte, en la solicitud de una revisión judicial, ver más allá del estatuto del Tribunal para determinar si la interpretación de ese estatuto es consistente con las obligaciones de Canadá... Hasta que se otorgue a las Cortes de este país la responsabilidad de hacer cumplir el GATT, yo no creo que deban analizar los méritos de la interpretación de una ley por un Tribunal a la luz del GATT.⁶¹

El Magistrado Dickson escribió la decisión para la mayoría de la Corte, sostuvo que el GATT tenía un mayor papel dando forma a la práctica del CITT. Sostuvo que era razonable que el CITT se refiriera a las obligaciones internacionales de Canadá bajo el GATT no sólo para aclarar incertidumbres, sino también como una ayuda en la interpretación en casos donde la ambigüedad no es patente. Sostuvo que el CITT debe esforzarse en encontrar una interpretación que sea concordante con la obligación internacional relevante.⁶² Su razonamiento fue:

No comprendo cómo se puede llegar a una conclusión en cuanto a la razonabilidad de la interpretación de un tribunal de la ley que los constituye sin considerar el razonamiento subyacente a ella.⁶³

Mientras que la Suprema Corte sostuvo que el GATT era relevante para determinar la práctica del CITT, no estuvo de acuerdo en cuanto al grado de la influencia del GATT. Al determinar el papel preciso del GATT sobre la práctica del CITT, encontramos que el razonamiento del Panel en *Concrete Panels* (Paneles de Concreto) es útil. Panel señaló que el CITT siempre aplica las obligaciones de Canadá conforme al GATT y cuando están incorporados con el SIMA y sus Regulaciones. Al interpretar la legislación que se aprobó con el fin de implementar las obligaciones internacionales, es razonable que el CITT examine la legislación nacional en el contexto de las obligaciones internacionales. La interpretación a la que deben llegar debe ser congruente con las obligaciones internacionales relevantes.⁶⁴

Hemos revisado la ley aplicable y sostenemos que la ley, como se encuentra actualmente, no presume la relación causal o el grado en el cual el dumping debe causar daño material. En este aspecto, encontramos útil el razonamiento del Panel de *Hot Rolled*. (Rolada en Caliente)⁶⁵ el Panel sostuvo que:

El SIMA no especifica el grado requerido de relación causal entre el dumping y el daño material o exactamente lo que se debe considerar en una relación causal. En decisiones anteriores, el Tribunal, o su antecesor, sostuvo que las importaciones con precios discriminatorios constituían una causa "significativa" o "directa" de daño o que una "porción significativa" de daño material se le podía atribuir a los efectos del dumping. Más recientemente, en el caso de *Machine –Tufted Carpeting*, el Tribunal sostuvo que las importaciones con precios discriminatorios deben ser "una causa" del daño material. No existe un solo estándar administrativo en base al cual juzgar el análisis de la relación causal en este caso. Hasta cierto punto, esto puede ser inevitable ya que el análisis del Tribunal es impulsado en su mayoría por la economía y los análisis de Mercado de varios productos e industrias, que pueden dictar que se debe asignar diferente valor a diferentes factores y diferentes casos.⁶⁶

Se argumentó que la decisión del panel en *Carpets* es útil en cuanto a cómo debemos revisar al CITT con respecto a la cuestión de nexo suficiente. Al tratar la cuestión de la relación causal, ese Panel no pudo acordar lo que constituye un nexo suficiente. La mayoría sostuvo que, tomando en consideración el criterio del Código del GATT, que la relación causal sea "demostrada", el nexo racional entre las pruebas y la conclusión requerida sobre la causa, demanda un análisis acerca de cómo ha afectado el dumping a los niveles de precios. La mayoría en *Carpets* devolvió al CITT para que determinara si el dumping por sí mismo causó el daño material y para que demostrara el fundamento racional para tal determinación por medio de un análisis detallado.⁶⁷ La opinión minoritaria en *Carpets* sostuvo que el criterio de revisión limitaba el tipo de revisión que el panel podía tomar a su cargo. El Panelista Disidente Ward sostuvo:

⁶¹ *Grain Corn*, p.1349.

⁶² *Grain Corn*, p.1371.

⁶³ *Grain Corn*, p.1383.

⁶⁴ Ciertos Paneles de Concreto, CDA-97-1904-01 ("*Concrete Panels*"), p. 10.

⁶⁵ Cierzo Acero Rolado en Caliente, CDA-93-1904-07 ("*Hot Rolled*")

⁶⁶ Rolado en Caliente, p. 33-34

⁶⁷ En el Caso de *Machine Tufted Carpets* Originating in or Exported from the United States of America (January 21, 1994), CDA-92-1904-02. ("*Carpets*").

...aunque yo estoy de acuerdo con muchas de las observaciones de la mayoría yo creo que han establecido una **práctica mejor** para que el CITT siga al emitir una decisión, me siento restringido...⁶⁸

Las opiniones en *Carpets* son indicativas de las dos perspectivas que se plantean a los Paneles en estas decisiones. Al tratar de determinar cuál debe ser el nexo exacto entre las importaciones con precios discriminatorios y la amenaza de daño debe realizarse en el análisis de la relación causal, encontramos útil el razonamiento del Panel en *Baler Twine*.⁶⁹ El Panel en *Baler Twine* sostuvo que no es necesario determinar que las importaciones con precios discriminatorios son siempre o predominantemente las importaciones menos costosas. Sostuvo que, para que se satisfaga el requisito de la relación causal, todo lo que se requiere es demostrar que las importaciones con precios discriminatorios contribuyen, en un **nivel suficiente**, a la erosión de precios, la supresión de precios o la pérdida de ventas.⁷⁰

Habiendo determinado que el criterio aplicable para la relación causal es el que se encuentra en el SIMA y las Regulaciones del SIMA, que se debe utilizar dadas las obligaciones internacionales de Canadá, pensamos que el nexo específico que debe establecer el CITT entre el dumping y la amenaza de daño es uno flexible que varía de acuerdo a las circunstancias. En esta revisión, creemos que el CITT debe, por lo menos, demostrar cómo contribuyó el dumping, a un nivel suficiente, a la erosión o supresión de precios. Dicha demostración debe incluir un análisis de que es considerado "suficiente" acerca de dicha contribución de acuerdo a las circunstancias, pero no es necesario que se limite a los efectos del dumping de AHMSA.

b. Calidad de la Evidencia

Habiendo articulado el nexo entre la amenaza del daño y el dumping de acuerdo a las circunstancias, pasamos a la cuestión relacionada con la calidad de las pruebas requeridas para justificar una determinación de relación causal. Con respecto a la naturaleza y grado de las pruebas que se requieren, sostenemos que ésta es una cuestión relacionada a los hechos y dentro del área de experiencia del CITT. Bajo estas circunstancias, la deferencia que se le otorga al CITT, bajo en criterio de gran deferencia, es muy alta.

El CITT ha articulado su práctica sobre la determinación de las pruebas, en el contexto de amenaza de daño material en el caso de *Caps, Lids and Jars*⁷¹. Declaró que su práctica ha sido analizar el daño material y la amenaza de daño material como determinaciones independientes. Al describir su metodología, el CITT ha reconocido la importancia de las obligaciones internacionales de Canadá y ha recurrido al *Agreement for the Implementation of Article 6 of the GATT, 1994* (Acuerdo para la Implementación del Artículo 6 del GATT, 1994)(ADA). Al diferenciar el análisis de daño del análisis de amenaza de daño, el CITT ha señalado que el ADA en su definición de daño, hace referencia por separado a las determinaciones de daño y a la de amenaza de daño. En segundo lugar, el CITT señaló que está obligado a considerar factores para la determinación del daño que son diferentes de los factores para la amenaza de daño, requiriendo un fundamento probatorio diferente para cada uno. En tercer lugar, señaló que al determinar una amenaza de daño, a diferencia de la de daño en sí, sólo se puede encontrar donde las circunstancias en las cuales el dumping causaría daño son predecibles e inminentes. En cuarto lugar, reconoció la amonestación que se encuentra en el *WTO Agreement on the implementation of Article VI of the GATT 1994* (OMC Acuerdo Para la Implementación del Artículo VI del GATT 1994) s. 3.8 que declara:

... con respecto a los casos donde existe amenaza de daño por los productos con precios discriminatorios, la aplicación de medidas antidumping se debe considerar con **especial cuidado**.⁷²

Al considerar el peso de la evidencia requerida, también encontramos útil el razonamiento *Concrete Panels*. Ese Panel revisó decisiones anteriores de Paneles y sostuvo que lo que se requiere son pruebas confiables que establezcan un nexo causal entre las importaciones con precios discriminatorios y los daños. Las pruebas confiables no son cualquier tipo de pruebas. Más bien, son pruebas que cuando son revisadas en el contexto del expediente, apoyan de manera razonable la determinación del CITT. El CITT tiene amplia discreción con respecto a qué pruebas acepta y qué peso les asigna, no es nuestro papel volver a asignar peso a las pruebas ni sustituir nuestra opinión por la del CITT. Sin embargo, mientras que nos adherimos a las determinaciones razonables del CITT, no permitiremos que suposiciones tomen el lugar de las pruebas.⁷³ Lo que se requiere son pruebas positivas más allá de determinaciones conclusivas, que, examinadas en el contexto de todas las pruebas, apoyan de manera razonable la determinación de la causa.

En la revisión actual, el CITT, en ocasiones, ha sustituido las pruebas en lugar de sus determinaciones conclusivas. Concretamente, y muy importante en el contexto de esta revisión, consideramos que el CITT no

⁶⁸ *Carpets*, p. 78

⁶⁹ Synthetic Baler Twine With A Knot Strength of 200 Lbs or Less Originating in or Exported from the United States of America, CDA-94-1904-02 (April 10, 1995) ("*Baler Twine*")

⁷⁰ *Baler Twine*, p. 28

⁷¹ Inquiry No. NQ-95-001, finding October 20, 1995. Statement of Reasons, November 6, 1995. ("*Caps, Lids and Jars*")

⁷² See, *Caps, Lids and Jars* p. 9-10

⁷³ *Baler Twine*, p. 33

considera pruebas que determinen qué es lo que considera suficiente sobre el nivel en el cual las importaciones contribuyen a la erosión y supresión de precios.

c. Prácticas Anteriores del CITT

El reclamante argumentó que el CITT cometió un error de derecho al aplicar de manera errónea la s.37.1(3)(a)(vi) de las Regulaciones del SIMA, que obligan al CITT a considerar "la productividad de la industria nacional con respecto a productos similares". En este aspecto, el Reclamante alega que el CITT erró al no considerar los problemas de productividad de la industria nacional con respecto a la alta demanda y a la asignación. El Reclamante cita el caso de *Tomato Paste*⁷⁴ para fundar su aseveración de que cuando existen pruebas que demuestran que los productores nacionales no están preparados para ofrecer productos a los clientes, que deben buscar proveedores fuera de Canadá, el dumping no es la causa del daño material.⁷⁵ Por las razones presentadas a continuación, confirmamos al CITT con este respecto.

En cuanto a la s.37.1(3)(a)(vi) de las Regulaciones del SIMA Regulations, sostenemos que es uno de los factores que el CITT debe considerar al llevar a cabo su análisis. Sin embargo, es un factor entre muchos que el CITT debe considerar. Mientras que creemos que los problemas de productividad son factores importantes que se deben considerar en este caso, ni la ley ni las circunstancias nos llevan a la conclusión de que la s.37.1(3)(a)(vi) es dispositiva.

En cuanto a la decisión de *Tomato Paste*, este Panel sostiene que está centrada en los hechos y no es su intención establecer una regla de aplicación general, ni describir la práctica del CITT. De hecho, en ese caso, mientras que el CITT determinó que no existía amenaza de daño, lo hizo fundamentándose en que "las pruebas de los Reclamantes sobre daño futuro no era convincente".⁷⁶

Bajo estas circunstancias, **devolveríamos**, de la siguiente manera:

2. Que el CITT cite pruebas contenidas en el expediente y que demuestre como las importaciones con precios discriminatorios contribuyeron, en un nivel suficiente, a la erosión de precios o a la supresión de precios, según las circunstancias.
3. ¿Cometió el CITT un error revisable al no asegurarse que otros factores no relacionados con el dumping formaron parte de la amenaza de daño?

En casos donde la presencia de diversos factores causa la erosión o supresión de precios, el CITT está obligado a seguir s.42(1)(a)(i) del SIMA y s.37.1 (b) de las Regulaciones del SIMA. Estos requerimientos obligan al CITT a asegurarse que el daño no fue causado por factores diferentes a aquellos de los productos con precios discriminatorios.

AHMSA argumentó que hubo factores diferentes a su dumping específico que causaron la amenaza de daño. Argumenta que la erosión de precios fue causada por otros factores, incluyendo el comportamiento de Stelco y la industria nacional al establecer precios, nueva capacidad nacional, importaciones de acero de los EE.UU. y placa en rollo. Como respuesta, el Representante del CITT argumentó que el CITT consideró los factores presentados por el reclamante y llegó a la conclusión de que no fueron la causa de la amenaza de daño.

El CITT señaló la existencia de otros factores y declaró que una cuestión clave en su análisis fue si las importaciones bajo precios discriminatorios, u otros factores, han causado presión sobre los precios de la industria.⁷⁷ El CITT sostuvo que Stelco pudo haber reaccionado con pánico a ciertas presiones del mercado y contribuyó a la baja de los precios en el primer trimestre de 1996, pero llegó a la conclusión de que no existían pruebas que llevarían a la conclusión de que la industria causó la erosión constante de los precios. El CITT parece haber preferido el testimonio de los testigos de la industria, que declararon que en varias ocasiones en 1996 y a principios de 1997, la industria intentó incrementar los precios, pero fue hasta agosto de 1997, dos meses después de la determinación preliminar, que la industria pudo incrementar los precios en el mercado.

EL CITT también llegó a la conclusión que aunque los precios nacionales se incrementaron después del primer trimestre de 1996, no alcanzaron los niveles que prevalecieron a finales de 1995 y que subsecuentemente los precios siguieron una tendencia a la baja en 1997. El CITT estaba convencido que esta tendencia a la baja fue causada por el continuo dumping de placa de acero al carbón de bajo costo en el mercado.⁷⁸

El Reclamante señala las pruebas en el expediente que sugieren que la industria nacional pudo haber contribuido a la baja de los precios en varias ocasiones en un intento de ganar o mantener su porción del mercado.⁷⁹ El Reclamante reconoce la existencia de evidencia conflictiva en el expediente, pero argumenta que al llegar a sus conclusiones, el CITT prefirió, incorrectamente, las pruebas de los testigos de la industria sobre las de otros testigos. Los argumentos presentados sobre la práctica para el establecimiento de precios aparentan ser desacuerdos sobre determinaciones de hecho que le otorgan al CITT gran deferencia. A falta

⁷⁴ NQ-92-006, DDR, Marzo 30.1993, p.14.

⁷⁵ Memorial del Reclamante, p. 53-4.

⁷⁶ *Tomato Paste*, p. 15

⁷⁷ DDR, p.17

⁷⁸ DDR, p. 18.

⁷⁹ Memorial del Reclamante, p. 86.

de pruebas convincentes en el expediente que demuestren que las determinaciones del CITT fueron irrazonables bajo las circunstancias, no reevaluaremos este tipo de pruebas, ya que el CITT estaba en la mejor posición para evaluar las pruebas competentes ofrecida por los testigos.

Con respecto a la capacidad nacional, el CITT sostuvo que ésta pudo ser un factor mitigante así como agravante. El CITT consideró los planes de expansión de los productores nacionales y llegó a la conclusión de que la demanda para placa de acero al carbón y otros productos dependerá principalmente del desempeño general de la economía durante el periodo de tiempo en el que la capacidad aumente. El CITT advirtió que **“no existen pruebas en el expediente que pronostiquen lo que esas condiciones puedan ser”**.⁸⁰ El CITT declaró que aun si estuviera en posición para pronosticar que la nueva capacidad se convertiría en otro factor que tuviera un impacto negativo sobre los precios de la placa de acero al carbón, de todas maneras consideró que el dumping continuo de la placa al carbón de los países en cuestión, amenazaría con causar daño material a la industria nacional.⁸¹

Con respecto al impacto de las importaciones de los EE.UU., el CITT destacó que los volúmenes de importación de los EE.UU. de la placa en cuestión en 1996, fueron menores que en años anteriores y eran considerablemente menores que aquéllos de los países objeto de la investigación. El CITT también sostuvo que las importaciones provenientes de los Estados Unidos se incrementaron en el primer trimestre de 1997 y que existían pruebas que demostraban que estas importaciones se incrementarían en la segunda mitad de 1997 hasta 1998. Sin embargo, el CITT determinó que las pruebas indicaban que estas importaciones estaban satisfaciendo **faltantes de la producción doméstica** y se estaban importando a precios iguales o mayores a los precios de importación de la placa en cuestión de los países en cuestión.⁸²

Con respecto a las ventas de Placa de rollos de los centros de servicio del acero, el CITT sostuvo de manera similar que no era un factor relevante. El CITT destacó pruebas de precios relativamente estables para la placa nacional cortada de rollos en los centros de servicio del acero. El CITT también señaló que el hecho de que el producto compite en un segmento del mercado relativamente estrecho. Por lo tanto, el CITT llegó a la conclusión de que los precios de la placa cortada de rollos por los centros de servicio del acero han tenido y probablemente seguirán teniendo poco impacto en los precios promedio de la placa de acero al carbón en el mercado.⁸³

En este caso, dada la existencia de otros factores que puedan causar amenaza de daño, los efectos causados por cada una de ellos deben ser separados y se debe demostrar que los productos con precios discriminatorios eran la causa de la amenaza de daño. Esta obligación no compele la cuantificación del peso que se asigne a cada factor, pero busca asegurar que otros factores diferentes al dumping se mantengan fuera del análisis. Esto no se puede lograr con una simple demostración de la existencia de productos con precios discriminatorios.

El CITT parece haber considerado los otros factores presentados por el Reclamante y los ha analizado por separado. Llegó a la conclusión que ninguno de estos factores por sí solos, han tenido un impacto **significativo** en el precio de los productos en cuestión. Sin embargo, el CITT no los consideró de manera acumulada ni explicó su relevancia combinada en el análisis de la amenaza del daño. Creemos que este análisis adicional será especialmente pertinente en el contexto de esta determinación de amenaza de daño, dadas las determinaciones del CITT acerca de las carencias de la producción nacional y la falta de pruebas en el expediente que pronostiquen el ambiente general de la economía en el futuro, que es un factor importante en la determinación de la demanda de los bienes en cuestión.

Bajo estas circunstancias, **devolveríamos** de la siguiente manera:

i) Que el CITT analice los efectos de los factores diferentes al dumping de manera acumulada y explique su efecto combinado en el análisis de la amenaza del daño.

ii) Que el CITT explique cómo su determinación sobre los faltantes en la producción nacional y la falta de pruebas que pronostiquen el desempeño general de la economía en el futuro, que es un factor importante para determinar la demanda de los bienes en cuestión, afectó su análisis sobre la amenaza de daño material.

Original firmado por:

Hernán García-Corral (Chairman)

Rúbrica.

William E. Code

Rúbrica.

Loretta Ortiz Ahlf

Rúbrica.

Alejandro Ogarrío Ramírez

Rúbrica.

⁸⁰ DDR, p. 22.

⁸¹ DDR, p. 22.

⁸² DDR, p. 19-20.

⁸³ DDR, p. 28.

León E. Trakman
Rúbrica.

Emitida el día 15 de diciembre de 1999.