

## INFORMES SOBRE PANELES DE LA OMC

### INFORME SOBRE EL PANEL DE LA OMC POR EL CASO «BRITISH STEEL»

Subdirección General de Política Comercial de la UE

#### 1. Introducción

Como consecuencia de los derechos compensatorios impuestos a las exportaciones de productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente procedente, de la empresa inglesa *United Steels Limited* (UES), empresa mixta entre la empresa pública *British Steel Corporation* (BSC) y la empresa *Guest Keen Nettlfolsd* (GKN), las Comunidades Europeas solicitaron un panel por considerar que las subvenciones otorgadas a la antigua empresa pública *British Steel Corporation*, no otorgaban beneficios a las exportaciones a EEUU de la nueva empresa ya privatizada en 1998. Con fecha de 23 de diciembre se ha distribuido el informe final del panel que ha condenado la metodología empleada por el departamento de Comercio de EE.UU. en las revisiones de derechos compensatorios de empresas privatizadas con anterioridad a la imposición de los derechos.

Dado que el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASCM) entró en vigor el 1 de enero de 1995, la CE cuestionó la segunda, tercera y cuarta revisiones de derechos compensatorio. A pesar de haberse iniciado dos nuevas revisiones en los años 98 y 99 la Comunidad no las impugno por que sus resultados se dieron a conocer después de que la Comunidad hubiera solicitado la constitución del Grupo Especial.

La CE cuestiona el método de cálculo de las subvenciones en el procedimiento de revisión de derechos compensatorias, que sigue la metodología del Departamento de Comercio (USDOC), que considera que la subvención concedida a una empresa dura mientras dure la vida útil de esos activos subvencionados, en este caso 18 años, por lo que pueden seguir en vigor los citados derechos durante toda la vida útil de los activos.

La CE sostiene que en el caso de empresa privatizadas, a precios de mercado, la subvención se extingue con la privatización, y si se quiere continuar aplicando derechos compensatorios debe demostrarse que sigue existiendo la subvención, y por tanto la continuidad del beneficio creado por la contribución financiera.

El panel ha condenado la metodología utilizada en la segunda, tercera y cuarta revisiones, recomendando a

EEUU que cambie su metodología en las revisiones de derechos compensatorios en las que debe seguir demostrando la existencia de un beneficio.

#### 2. Los hechos

El 8 de mayo de 1992 el Departamento de Comercio americano (USDOC) inició una investigación contra las importaciones de productos siderúrgicos, de productos de acero al plomo y bismuto de una serie de países entre ellos el Reino Unido. El período cubierto por la investigación fue el año 1991. El 27 de enero de 1993 el USDOC estableció un tipo de subvención del 12,69 por 100 y tras la determinación de la existencia de daño por la Comisión de Comercio Internacional, el Departamento de Comercio estableció un derecho compensatorio del 12,69 por 100 a las importaciones de la empresa UES.

Durante el período de la investigación UES era una empresa mixta entre la ya en esos momentos empresa privada *British Steel PLC* y GKN, que era también de propiedad privada. Las subvenciones cuestionadas por EEUU no se referían a las recibidas por ninguno de los copropietarios de UES, sino a las recibidas por la empresa pública *British Steel Corporation*. La empresa pública *British Steel Corporation* estableció UEs en 1986 en asociación con GKN, aportando su línea de laminado en caliente valorada a precios de mercado. *British Steel PLC* (BSPLC) fue la sucesora de BSC tras la privatización que tuvo lugar en septiembre de 1988 a través de una oferta pública de venta de acciones. Tanto EEUU como la CE coinciden en su análisis en que la privatización de la empresa *British Steel Corporation* se hizo a precios de mercado y de forma compatible con consideraciones comerciales.

El 21 de marzo de 1995 la ya empresa privada BSPLC compró la participación de GKN en UES, y rebautizó a la compañía como *British Steel Engineering Steels* (BSES).

Las subvenciones que cuestionó EE.UU. fueron las aportaciones de capital concedidas por el Gobierno británico a BSC en los años fiscales 77-78 y 85-86. El USDOC consideró que las subvenciones eran no recurrentes en el tiempo y las distribuyó de forma escalonada.



SECCION  
JURIDICO-  
ECONOMICA

nada entre 18 años, la vida útil estimada de los activos productivos en la industria siderúrgica. El gobierno americano consideró que las contribuciones financieras del gobierno británico a BSC otorgaron un beneficio que se transmitió de BSC a UES primero, y después a BSES.

Tras la imposición de derechos compensatorios en 1993 han tenido lugar 6 revisiones anuales. De todas ellas la CE sólo cuestionó la segunda, la tercera y la cuarta. La segunda revisión iniciada en 1995, se centró en el análisis de las importaciones del año 91 y finalizó con la imposición de un tipo de subvenciones del 1,69 por 100 sobre las importaciones de UEs. En la tercera revisión, que analizó las importaciones del año 95, el USDOC determinó que existían dos tipos de subvenciones: del 2,4 por 100 a las importaciones del 1 de enero de 1995, y del 7,35 por 100 del 21 de marzo al 31 de diciembre de 1995. La cuarta revisión, centrada en las importaciones de 1996, estableció un tipo de subvención del 5,28 por 100 a las importaciones de BSES.

Las Comunidades Europeas cuestionaron los procedimientos utilizados por EE.UU. en la determinación de la subvención y consecuentemente en el cálculo de los derechos compensatorios y su compatibilidad con los artículos 10 y 19.4 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC).



**SECCION  
JURIDICO-  
ECONOMICA**

### 3. La determinación

Como en todos los paneles anteriores en éste ha habido debates de procedimiento interesantes, independientemente de los debates sobre la compatibilidad de los artículos 10 y 19.4 del ASMC que se analizarán posteriormente.

#### 3.1. Procedimiento

El primer debate sobre el procedimiento se produjo por la petición de EEUU de publicar sus declaraciones orales. El panel ha dictaminado que cada parte es libre de publicar sus declaraciones verbales realizadas en el procedimiento.

El segundo debate fue el de la participación de *American Steel Institute* como *Amicus Curiae*. El panel desestimó esta petición debido a que se produjo después de la segunda reunión del panel.

El tercer asunto de procedimiento debatido fue la petición comunitaria de información sobre el expediente Richmond. El panel consideró que dicha información no era relevante en este caso y desestimó la petición comunitaria.

El debate más interesante en temas de procedimiento fue el de si el panel debía basarse en los casos de solución de diferencias del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias en la norma de examen establecida en los mismos casos por el artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping como propugnaba EEUU en virtud de la Declaración Ministerial sobre la coherencia de la resolución de conflictos en los acuerdos Antidumping y de Subvenciones y Medidas Compensatorias, o si había que basarse, tal y como defendía la CE, en los artículos 3.2 y 11 del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), pues la Declaración Ministerial sobre la coherencia es de rango jurídico inferior a la Decisión Ministerial sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, que afirma que en un momento posterior debe decirse si este artículo es de aplicación general a otros acuerdos de la OMC. El interés de EEUU en aplicar el artículo 17.6.ii del Acuerdo Antidumping es lograr que el panel diga que si una disposición se presta a varias interpretaciones admisibles declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo, tal y como ocurrió en el panel de 1994 de EEUU - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón de Noruega, en el que el panel dictaminó que dado que el antiguo Acuerdo de Subvenciones no contenía ninguna disposición aplicable el enfoque impugnado por Noruega no era incompatible con el citado Acuerdo de la Ronda Tokio.

El artículo 3.2 del ESD afirma que en los procesos de solución de diferencias debe hacerse una evaluación objetiva de los hechos y una interpretación del Acuerdo de conformidad con las reglas de interpretación del derecho internacional público. La utilidad del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC según el artículo 11 del ESD es la de aclarar las disposiciones de los Acuerdos de la OMC. Entendimiento que deberá aplicarse a todos los procedimientos abiertos tras la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC. El panel dictaminó que la Decisión Ministerial es de mayor categoría jurídica que la Declaración Ministerial, y que no existe una obligación de aplicar los procedimientos del Acuerdo Antidumping en los casos de derechos compensatorios, por lo que habrá que aplicar los procedimientos generales del artículo 11 del ESD.

#### 3.2. La consistencia con los artículos 10 y 19.4 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)

##### 3.2.1. Los argumentos de las Comunidades Europeas

Las alegaciones de la CE se referían a que el USDOC no tuvo en cuenta el cambio de propiedad cuando se pri-

vatizó *British Steel*, ni cuando se creó UES ni tampoco cuando se creó BSES. La CE cuestiona la metodología utilizado por el USDOC en las revisiones del expediente de derechos compensatorios, en las que no tuvo en cuenta los cambios de propiedad. Toda revisión según las tesis de la Comunidad debe comenzar por la determinación de la existencia de subvención en el sentido del artículo 1 del ASMC, contribución financiera y beneficio para la empresa, y no vale con que se haga inicialmente como se hizo en este caso.

Según las Comunidades Europeas como prescriben los artículos 10, 19.1 y 14 del ASMC en cada revisión hay que demostrar la existencia de subvención. Dada la falta de demostración por parte del Departamento de Comercio de la existencia de subvención en cada revisión la CE, sino que impuso derechos sin probar que seguía subsistiendo la subvención, existió incumplimiento de estos tres artículos. Hubo contribución financiera del gobierno británico en las inyecciones de capital previas a la privatización, pero los beneficios otorgados por estas subvenciones a la empresa pública *British Steel Corporation* no siguieron cuando se creó UES, ni cuando se creó BES. cuando se creó UES esta empresa adquirió los activos de la empresa pública BSC a precio de mercado y en consecuencia no existió beneficio, pues el artículo 14 del ASMC dice que existe beneficio cuando produce una contribución financiera en términos más favorables que los del mercado. Y como dice la nota 36 del artículo 10 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, el objeto del derecho compensatorio es compensar o neutralizar una subvención. Si esta no existe no se pueden imponer derechos compensatorios.

### 3.2.2. Los argumentos de EE.UU.

EEUU alegó que las revisiones eran consistentes con el artículo 10 pues el ASMC solo obliga a identificar la existencia de la subvención, con la comprobación de si hay contribución financiera y beneficio, en el momento de iniciar el expediente. El Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias permite que el beneficio se impute escalonadamente a lo largo del tiempo y no dice nada de cómo hay que hacer el reparto en el tiempo de las subvenciones, ni sobre su continuidad tras el cambio de propiedad. El artículo 27.13 del ASMC aborda el caso de las subvenciones recurribles previas a los cambios de propiedad en empresas de los PVDs. EEUU defiende que las subvenciones siguen durante la vida útil de los activos, a pesar de que haya un cambio de propiedad. La metodología utilizada según la administración norteamericana es consistente con el objeto del ASMC, y compensa las subvenciones otorgadas en su día.

### 3.2.3. El dictamen del panel

La interpretación del panel es la de que el artículo 10 obliga a tomar todas las medidas necesarias para que los derechos compensatorios se apliquen de acuerdo con el artículo VI del GATT de 1994 y con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Habrá violación del artículo 10 si existe desacuerdo con el artículo VI, y con el objeto del ASMC.

Los artículos 19.1, 19.4 del Acuerdo de Subvenciones y medidas Compensatorias y el artículo VI.3 del GATT 94 establecen un vínculo entre la existencia de subvención y la imposición de un derecho compensatorio. El artículo 19.1 establece dos condiciones para imponer derechos compensatorios: la existencia de subvención y la de daño. El artículo 19.4 obliga a imponer un derecho compensatorio igual a la subvención existente. Caso de no existir subvención no se pueden imponer derechos compensatorios. El artículo VI.3 refuerza este vínculo entre subvención y derecho compensatorio.

El artículo 21.1 dice que los derechos compensatorios deben seguir si siguen las subvenciones y si sigue el daños. La nota 36 al artículo 10 afirma que los derechos compensatorios deben neutralizar la subvención existente.

Por tanto EEUU está obligado por el artículo 10 a demostrar que el derecho compensatorio se impuso para compensar la subvención incorporada en los activos utilizados en la fabricación de los productos de acero importados en EEUU.

La CE defendió que la contribución financiera el gobierno inglés no produjo beneficios ni a UES ni a BSPLC. El gobierno americano insistió en que sólo hacía falta determinar la existencia de beneficio una sola vez y su metodología distribuye estos beneficios a lo largo del tiempo. La venta de la empresa no altera el efecto de las subvenciones previas, que quedan incorporados en los activos de la empresa. Cuando se inició la primera investigación se determinó que las subvenciones previas a las inyecciones de capital del 85/86 pasaron de BSC a UES, y que el beneficio se transmitió a esta última empresa. Las revisiones de 1995-96 determinaron que los beneficios de BSC pasaron a BSPLC y BSES.

El panel dictaminó que para que exista subvención cuando una empresa recibe una contribución financiera, esta ha de ser en términos más favorables que los del mercado, tal como determina el artículo VI.3 del GATT 94 y la nota 36 al artículo 10 del ASMC. El panel concluyó que EEUU debía haber distinguido entre la situación de BSC, UES y BSPLC-BSES. No está nada claro que los beneficios recibidos por BSC en forma inyecciones de capital hayan pasado primero a UES y después a



BSPLC/BSES, por lo que el gobierno americano en sus revisiones debía haber comprobado la continuidad del beneficio.

Es discutible, según la interpretación del panel, que cuando se produce un cambio de propiedad el beneficio continúe contrariamente a la presunción del USDOC. El panel da la razón a la CE afirmando que en cada revisión hay que demostrar la existencia de contribución financiera y de beneficio.

El artículo 14 del ASMC afirma que debe demostrarse la existencia de un beneficio cuando tiene lugar la contribución financiera pero no dictamina como hay que distribuirlo a lo largo del tiempo, si es en el momento inicial en que se recibe a lo largo del tiempo. El artículo 27.13 se refiere a los programas de privatización de los PVDs y habla de las subvenciones recurribles y asignables a la producción de la compañía pero obliga a determinar la continuidad del beneficio. El artículo 1.1 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias no dice nada sobre la manera de calcular el beneficio.

El Departamento de Comercio de EEUU estableció claramente que las aportaciones de activos que hizo la empresa pública BSC a UES o BSPLC/BSES fueron a precios de mercado. La contribución financiera del gobierno inglés pudo haberse transmitido indirectamente a UES, y BSPLC/BSES, si los términos hubiesen sido más favorables que los del mercado pero como las transacciones se realizaron a precios de mercado no existió contribución financiera indirecta que confiera un beneficio.

Al no existir subvención los EEUU violaron según la Comunidad el artículo 19.4 que prohíbe imponer derechos compensatorios superiores a la cuantía de la subvención. El cálculo de la subvención requiere que se calcule el beneficio también. EEUU defendió la compatibilidad con el artículo 19.4 porque según los artículos 1 y 14 del ASMC debe calcularse el beneficio en el momento de la subvención. A pesar de estos argumentos el panel decidió no pronunciarse sobre la compatibilidad con el artículo 19.4, por haber determinado previamente que se producía violación del artículo 10.

#### 4. Conclusiones del panel

El panel concluye que EEUU no hizo una interpretación del artículo 1.1.d del Acuerdo de Subvenciones

y Medidas Compensatorias, sobre el beneficio ya que no demostró que la contribución financiera del gobierno inglés produjo beneficios a las compañías heredadas de BSC. El panel dictaminó también que como existió incumplimiento de los artículos 10, 19.1 y 21 del ASMC y del artículo VI.3 del GATT 94. EEUU no demostró en las revisiones segunda, tercera y cuarta la existencia de beneficio directo o indirecto y por tanto la existencia de subvención hubo violación del artículo 10 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El panel no examinó la reclamación de la CE sobre el artículo 19.4, pues al determinar la inconsistencia de la metodología utilizada por el USDOC con el artículo 10 y dado que la CE utilizó los mismos argumentos en el caso de incumplimiento del artículo 19.4 que en el caso del artículo 10 no consideró necesario analizar la consistencia con el citado artículo. El derecho compensatorio impuesto por el Departamento de Comercio al ser superior a la subvención existente, que al no haber demostración de beneficio es nula, incumplía teóricamente el artículo 14.

La continuación de la imposición de derechos compensatorios en las revisiones iniciadas en los años 94, 95 y 96 supone una violación del artículo 10 y en virtud del artículo 3.8 del ESD un menoscabo o anulación de los derechos de las Comunidades Europeas. Por tanto EEUU deberá revisar sus prácticas administrativas utilizadas en la determinación del beneficio tras la privatización de una empresa pública.

#### 5. Valoración

Cuando EEUU revise la imposición de derechos compensatorios está obligado, según el dictamen del panel pendiente de apelación, a comprobar la continuidad de la subvención a las empresas privatizadas que las hubieran recibido cuando eran empresas públicas. Si el Órgano de Apelación confirma las conclusiones del panel, una vez adoptadas éstas por el Órgano de Solución de Diferencias, los Miembros de la OMC podrían cuestionar las revisiones de derechos compensatorios, y los EEUU tendrán que modificar su metodología de aplicación respecto a las empresas privatizadas.

